



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

TESIS DOCTORAL

**LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES
UNIDAS:
VIGENCIA DE SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES ANTE EL RETO DE LOS
CONFLICTOS ACTUALES**

Doctorando: Francisco José Gastaldo Palop

Director:

Dr. Jorge Cardona Llorens

Miembro del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas

Catedrático de Derecho Internacional Público

Departamento de Derecho Internacional "Adolfo Miaja de la Muela"

Programa de Doctorado: Sostenibilidad y Paz en la Era Posglobal

Facultat de Dret – Universitat de València

Valencia, septiembre 2018

“Se dice que en Naciones Unidas cada vez que existe un conflicto algo desaparece. Si el conflicto es entre dos pequeñas Potencias, desaparece el conflicto; si el conflicto, es entre una pequeña Potencia y una grande, desaparece la pequeña Potencia; y si el conflicto es entre dos grandes Potencias, desaparecen las Naciones Unidas.”

Isidro Morales Paul

Agradecimientos:

Tras varios años de trabajo y aprendizaje, el reto que para mí suponía la realización de esta tesis doctoral ha concluido. Si he llegado aquí es gracias al profesor Jorge Cardona Llorens, al que debo agradecer de manera muy especial y sincera el haberme aceptado para realizar esta tesis doctoral bajo su dirección. Sus ánimos, apoyo y confianza en el trabajo que venía realizando y su capacidad para guiar mis ideas ha sido una contribución invaluable, no solamente en el desarrollo de esta tesis, sino también en mi formación como investigador, sin cuya orientación y rigurosidad hoy no estaría aquí.

También es momento de agradecer a Victoria e Isis, mi mujer y mi hija, por haber tenido la enorme paciencia de aguantar mis largas horas de estudio y, sobre todo, mis crisis (que las hubo); a mi madre y hermana por su constante apoyo y a mi padre, que allá donde esté, siempre tuvo fe en mis capacidades e hizo de mí lo que soy ahora.

Gracias a todos, de corazón.

In memoriam

“En los cinco últimos años he recordado a menudo que la Carta de las Naciones Unidas empieza con las palabras “Nosotros los pueblos”. Lo que no siempre se reconoce es que “nosotros los pueblos” estamos compuestos de personas cuyo título a los derechos más fundamentales se ha sacrificado muchas veces en aras de supuestos intereses del Estado o de la nación.

Debajo de la superficie de los Estados y las naciones, las ideas y los idiomas, está el destino de los seres humanos necesitados. Atender a sus necesidades será la misión de las Naciones Unidas en el siglo que comienza.”

Kofi Atta Annan

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	v
INTRODUCCIÓN.....	1
<i>a. Objeto de la investigación</i>	<i>1</i>
<i>b. Justificación.....</i>	<i>4</i>
<i>c. Metodología</i>	<i>7</i>
<i>d. Estructura.....</i>	<i>8</i>
PARTE PRIMERA.....	11
<i>Capítulo 1. El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. ...</i>	<i>29</i>
<i>a. Propósitos y principios de las Naciones Unidas.</i>	<i>36</i>
<i>b. El Capítulo VI de la Carta.</i>	<i>40</i>
<i>c. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.</i>	<i>43</i>
<i>Capítulo 2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.</i>	<i>47</i>
<i>a. Aproximación al concepto de OMP y a su naturaleza jurídica.</i>	<i>49</i>
<i>b. Tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz.</i>	<i>59</i>
<i>Capítulo 3. Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. .</i>	<i>63</i>
<i>a. Los primeros años: el período de guerra fría.</i>	<i>63</i>
<i>b. El período de la postguerra fría.....</i>	<i>68</i>
<i>c. Operaciones de Mantenimiento de la Paz “robustas”.....</i>	<i>74</i>
<i>Capítulo 4. Operaciones de paz contemporáneas: ¿El fin del Capítulo 6 ½</i> <i>de la Carta?.....</i>	<i>79</i>

<i>a. Las llamadas operaciones de cuarta generación.</i>	81
<i>b. La externalización o regionalización de las nuevas Operaciones de Paz.</i>	83
<i>c. Kosovo, o el paradigma de las nuevas Operaciones de Paz.</i>	88
<i>d. La Resolución 2098 (2013): operaciones ofensivas selectivas.</i>	93
PARTE SEGUNDA	111
 Capítulo 5. El principio de soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.....	115
<i>a. Antecedentes. La configuración del Estado moderno.</i>	115
<i>b. El principio de soberanía y su relación con los Estados.</i>	122
<i>c. El principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.....</i>	128
<i>d. Excepciones o limitaciones al principio de no intervención.....</i>	139
 Capítulo 6. El consentimiento del Estado anfitrión ante una Operación de Mantenimiento de la Paz.	159
<i>a. Concepto y naturaleza jurídica del consentimiento en el ámbito de una Operación de Mantenimiento de la Paz.</i>	162
<i>b. El consentimiento: ¿requisito imprescindible de las OMPs o tan solo deseable?</i>	166
PARTE TERCERA.....	183
 Capítulo 7. El principio de prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas	187
<i>b. La prohibición del uso de la fuerza en la Carta. Naturaleza jurídica.</i>	203
<i>c. Causas justificativas del uso de la fuerza establecidas en la Carta.....</i>	212
<i>c.1. Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.</i>	214
<i>c.2. La legítima defensa.....</i>	228
<i>c.3. Acciones contra “Estados enemigos”. El artículo 107 de la Carta.....</i>	238
 Capítulo 8. Uso de la fuerza por parte de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.....	243

<i>a. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz con mandatos robustos</i>	<i>247</i>
<i>b. El consentimiento como excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....</i>	<i>271</i>
Capítulo 9. La externalización y la privatización del uso de la fuerza en Operaciones de Paz.	281
<i>a. El uso de la fuerza por operaciones de paz llevadas a cabo por fuerzas multinacionales</i>	<i>284</i>
<i>b. Uso de la fuerza por las EMSPs en el mantenimiento de la paz.</i>	<i>296</i>
CONCLUSIONES	315
BIBLIOGRAFÍA	335
1. Libros: Obras generales y monografías	335
2. Artículos, Estudios y participaciones en obras colectivas.....	345
3. Documentos Oficiales	361
3.1. NACIONES UNIDAS.....	361
3.1.1. Resoluciones del Consejo de Seguridad.....	361
3.1.2. Resoluciones de la Asamblea General.....	366
3.1.3. Corte Internacional de Justicia	368
3.1.4. Otros Documentos.....	369
3.2. UNIÓN EUROPEA.....	377
3.3. CONSEJO DE EUROPA.....	378
3.4. OTAN.....	378
3.5. OTROS DOCUMENTOS	379
4. Páginas WEB.....	382

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia.
C de S	Consejo de Seguridad.
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
CNN	Cable News Network.
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
DPKO	Department for Peacekeeping Operations.
DUF	Directives on the Use of Force.
EE.UU.	Estados Unidos de América.
EMP	Empresa Militar Privada.
EMSP	Empresa Militar y de Seguridad Privada.
ESP	Empresa de Seguridad Privada.
EUFOR	European Union Force.
EULEX	European Union Rule of Law Mission.
FAL	Fuerzas Armadas Libanesas.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FDLR	Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda.
FF.AA.	Fuerzas Armadas.
IFOR	Implementation Force.
ISAF	International Security Assistance Force.
JNA	Ejército Popular Yugoslavo.
KFOR	Kosovo Force.

LRA	Ejército de Resistencia del Señor.
M23	Movimiento 23 de Marzo.
MINUJUSTH	Misión de las Naciones Unidas para el Apoyo a la Justicia en Haití.
MINURCAT	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad.
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental.
MINUSCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.
MINUSMA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali.
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.
MISAB	Misión Interafricana de Vigilancia de los Acuerdos de Bangui.
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
N.U./NN.UU.	Naciones Unidas.
O.I.	Organización Internacional
O.M.P.	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUC	Operación de las Naciones Unidas en el Congo.
ONUCI	Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire.
ONUSOM II	II Operación de las Naciones Unidas en Somalia
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA	Organización para la Unidad Africana.
PMSC	Private Military & Security Company
ROA	Reglas de Enfrentamiento.

SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral.
SFOR	Stabilisation Force (OTAN).
SG	Secretario General (de las Naciones Unidas).
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute.
SOFA	Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas.
SOMA	Acuerdo sobre el Estatuto de la Misión.
UA	Unión Africana.
UE	Unión Europea.
UEO	Unión Europea Occidental.
UN / NU	Naciones Unidas.
UNAMA	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán.
UNAMET	Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental.
UNAMID	Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur.
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda.
UNCIP	Comisión de las Naciones Unidas para India y Paquistán.
UNOMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona.
UNCOK	Comisión de las Naciones Unidas sobre Corea.
UNEF I y II	Primera y Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFIL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano.
UNISFA	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei.
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola.
UNITAF	Unified Task Force.
UNMIK	Misión de las Naciones Unidas en Kosovo.
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia.

UNMISS	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur.
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán.
UNOSOM	Operación de las Naciones Unidas en Somalia.
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas.
UNSOA	Oficina de Apoyo de las Naciones Unidas para la AMISOM.
UNTAC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.
UNTAG	Operación de las Naciones Unidas para la transición en Namibia.
UNTCOK	Comisión Temporal de las Naciones Unidas sobre Corea.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

INTRODUCCIÓN

a. Objeto de la investigación

A la hora de plantearme la realización de un trabajo de investigación en el campo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a sabiendas de la dificultad que a priori podría representar, lo hice movido, fundamentalmente, por dos motivos: por el indudable interés que suscita el tema al tratarse de una materia de plena actualidad, pero sobre todo y principalmente, por el interés que para mí suponía este tema y por la parte de reto que conllevaba. Y digo reto porque sin esa pizca de locura que conlleva el plantearse la realización de un trabajo de investigación partiendo para ello de una base sólida pero escasa, de cargas familiares ineludibles y de un entorno laboral que no tiene nada que ver con el objeto de la investigación, es obvio que no hubiera podido llegar a donde ahora estamos.

Respecto al tema, no cabe duda que existe un cierto debate tanto a nivel político como por parte de la doctrina (e incluso, apurándome, me atrevería decir que también a nivel social) acerca de las operaciones de mantenimiento de la paz, o más bien debería decir acerca de su actuación (o no actuación), sobre todo de aquellas operaciones que se encuentran desplegadas en conflictos terribles que, fruto de la globalización, tienen una gran visibilidad para los miembros de la sociedad internacional contemporánea (algo ayuda el conocido como efecto CNN), debate que más allá de a qué generación de OMP nos estamos refiriendo gira, en mayor o menor medida, en torno a un debate aún mayor que versa sobre la posible desnaturalización

del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas y la necesidad de afrontar su reforma.

Como sabemos, las operaciones de mantenimiento de la paz son un instrumento que no está contemplado en la Carta de las Naciones Unidas. Éstas fueron surgiendo “por necesidad”, a través de la práctica de la Organización, cuando se vio que algunas disposiciones de la Carta que hacían referencia al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de los mecanismos de seguridad colectiva, no podían ser implementadas por los propios cauces previstos en la Carta (entiéndase, los Convenios del artículo 43). De hecho, y pese a la inmensa bibliografía existente al respecto, en la actualidad no sólo sigue sin existir una definición universalmente aceptada al respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz sino que parece apuntarse que la idea, las características que definen lo que se entiende por operación de mantenimiento de la paz, se hallan en continuo proceso de desarrollo, adaptándose de esta manera a las distintas situaciones de crisis que se van sucediendo en la escena internacional, es decir, adaptándose a través de la práctica, en función de las características del conflicto y del entorno en donde se van a desplegar.

Sin embargo, al hablar de operaciones de mantenimiento de la paz es habitual hacerlo en un doble sentido: por un lado, como concepto (qué son), y por otro como instrumento (qué hacen). Y, en este sentido, el punto de partida de la investigación ha sido, por tanto, el propio concepto de operación de mantenimiento de la paz, elaborado a través de los principios “originarios” que forman parte de su esencia para, a través de éstos, ir viendo su evolución y cumplimiento hasta nuestros días intentando dilucidar si las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas siguen pudiendo incardinarse dentro de la idea originaria o tradicional de la que surgieron.

Una vez aclarado el concepto (oficioso) originario surgido de sus características originales (y ampliamente reconocido por la doctrina), es decir, qué entendemos por operaciones de mantenimiento de la paz, el análisis de su desarrollo o evolución me ha llevado, necesariamente, a responder en las conclusiones a preguntas tales como ¿qué son las OMP?; ¿siguen siendo válidos sus principios fundamentales?; ¿al invocar el Capítulo VII de la Carta, seguimos estando ante una OMP? y, en tal caso, ¿es obligatorio el consentimiento de las partes y del Estado donde debe desplegarse y ejecutarse la operación, especialmente si ésta incluye en su mandato el uso de la fuerza? Estas preguntas, y otras que han ido surgiendo durante el proceso de investigación, especialmente la posibilidad de privatizar el mantenimiento de la paz, son las que he intentado dar respuesta en el presente trabajo.

Como propósito finalista de la tesis, y por los motivos que explico en su momento, se analizan con detalle dos de los tres principios que, tradicionalmente, sirven como conceptualización acerca de qué es una operación de mantenimiento de la paz: los principios del no uso de la fuerza salvo en legítima defensa y, el consentimiento de las partes. A tales efectos, he considerado oportuno estructurar el trabajo en tres partes claramente diferenciadas. En la primera parte, más genérica e introductoria, tras pasar por señalar los mecanismos de seguridad colectiva recogidos en la Carta, he tratado el tema de las operaciones de mantenimiento de la paz, su conceptualización y su evolución. La segunda parte, está íntegramente dedicada al tratamiento del consentimiento, especialmente el del Estado anfitrión de la misión, poniéndose el foco en si éste debe seguir considerándose como un requisito a tener en cuenta en las operaciones de mantenimiento de la paz. Por último, en la tercera y última parte de este trabajo, partiendo del principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, su desarrollo y sus excepciones, según se recoge en la Carta de las Naciones Unidas, he analizado, por un lado, la posibilidad de hacer uso de la fuerza, especialmente de la fuerza armada, por parte de las operaciones de

mantenimiento de la paz y, por otro, la posibilidad de hacer uso de la fuerza por parte de fuerzas armadas que, si bien se encuentran realizando operaciones de mantenimiento de la paz, no son propiamente operaciones de las Naciones Unidas.

El objetivo final, ya en las conclusiones, ha sido el de intentar llegar a algún tipo de certeza, teniendo claro ya que la certeza absoluta no existe, en relación a si a la luz de la práctica desarrollada por las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas (o más recientes) se puede seguir hablado de operaciones de mantenimiento de la paz tal y como conceptualmente se entienden, es decir operaciones del inexistente Capítulo 6 y medio de la Carta o, dado su indiscutible mayor proximidad a las competencias coercitivas del capítulo VII y la flexibilidad con la que se están reinterpretando los principios fundamentales de las mismas, desterrarlas definitivamente como medidas a medio camino entre ambos Capítulos dando lugar, bien a un nuevo instrumento que sea capaz de, con el mayor consenso, legitimar la práctica reciente de la Organización respecto a sus operaciones de mantenimiento de la paz, o bien permitir la entrada de nuevos actores internacionales en el ámbito del mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas.

b. Justificación

En el apartado anterior he señalado la existencia de cierto debate acerca de las operaciones de mantenimiento de la paz más recientes, lo que induce a pensar que el objeto de la investigación ya está, en cierta manera, muy tratado y, en cierto modo es así. No obstante, la idea originaria de realizar esta investigación partía del conocimiento de que, si la mayoría de los debates en torno a las mismas giraban o bien en referencia a la necesidad de redefinir o no la idea o concepto de operaciones de mantenimiento de la paz (a través de una reforma de la Carta), o bien en referencia a

la mejora de la coordinación, capacitación y formación del personal de la misión (proyectos como *New Horizon Project* o *Challenges Project*), mi punto de partida inicial debía ir por otro camino. Tomando como referencia la idea original que dio lugar al nacimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, se trata de ir desarrollándola y analizar si las operaciones desplegadas en la actualidad, especialmente las que cuentan con autorización para poder hacer uso de la fuerza en caso de necesidad, o las que cuentan con un consentimiento “vago”, pueden llegar a ser justificadas en virtud del etéreo Capítulo VI y medio de la Carta, a tenor del cumplimiento o no de sus principios tal y como tradicionalmente se han entendido éstos, o debemos aceptar que son *otra cosa* y, en base a ello, buscarle acomodo en otros capítulos de la Carta (el Capítulo VII, especialmente), con el propósito de intentar que éstas no se vean como una forma (encubierta) de intervención en los asuntos internos de un Estado. Dicha intervención, de producirse, acarrearía de forma automática la vulneración de principios de *ius cogens* recogidos en la Carta tales como los de abstenerse de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (art. 2.4 de la Carta), o el de prohibición de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (art. 2.7 de la Carta).

En cuanto al alcance de la investigación, es decir, circunscribir el objeto de la investigación única y exclusivamente a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cuando, según el informe del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI Yearbook 2016), publicado en 2015, había desplegadas 61 operaciones de paz por todo el planeta y de ellas tan sólo 20 (poco más del 32%) eran operaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas, puede parecer poco pretencioso y, hasta incluso, se podría tachar de insuficiente, pero la idea no es esa. Las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por diversas organizaciones internacionales de carácter regional tales como la OTAN, la UE, la UA y otras similares,

no cabe duda que ocupan un lugar importante en el tablero internacional, pero, sin ánimo de menospreciarlas, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son muy importantes por dos aspectos fundamentales. En primer lugar, porque son la semilla de la que han surgido todas las demás y, como es sabido, si la simiente es buena, la cosecha suele ser buena aunque a veces alguna salga fallida, por lo que acudir al origen de las mismas lleva ineludiblemente a acudir a los principios que forjaron un, aunque pueda parecer atrevido, sucedáneo de mecanismo de seguridad colectiva que, aún hoy, sigue desempeñando, con sus luces y sus sombras, un papel relevante y fundamental en la práctica de las Naciones Unidas, toda vez que son el espejo ante el que otras organizaciones se miran. En segundo lugar, porque no debemos olvidar que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como instrumentos que son de la Organización, son consideradas como órganos subsidiarios de la Organización, parte de la Organización, bajo su dirección y cuyas actividades tienen, por tanto, la consideración de actividades propias de las Naciones Unidas.

Por ello, si alguien debe cumplir escrupulosamente con los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas son, además de sus miembros, sus propios órganos, ya que son éstos los que deben velar porque el resto de los miembros de la Organización los cumplan. E intentar hacer cumplir algo que tú como responsable no cumples es muy difícil, casi imposible diría yo, de justificar. De ahí la importancia y actualidad del tema de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, al tratarse de uno de los mecanismos o instrumentos de actuación más visibles del importante y necesario trabajo realizado por la Organización de las Naciones Unidas.

c. Metodología

En el proceso de investigación, he tenido que utilizar diversos métodos de investigación jurídica. Si bien he utilizado el análisis jurídico en distintas fases de la investigación, el método que más he utilizado ha sido el *método formalista o dogmático*, en cuanto que he analizado el problema desde una perspectiva estrictamente formalista, pero sin rechazar el elemento fáctico o real relacionado con la norma jurídica (mandato, resolución, etc.). A tales efectos, he hecho uso de la llamada técnica de investigación documental que, como se sabe, implica la localización de la información y su análisis textual o de contenido con el fin de fundamentar argumentativamente las conjeturas propias de las hipótesis de trabajo respectivas.

No obstante lo anterior, en más de una ocasión he tenido que acudir al *método sociológico*, en el sentido de que he tenido que evaluar cuál era la finalidad de la norma objeto de estudio y su funcionamiento en el contexto donde se desenvolvía, emanada de un organismo internacional de carácter político cuyas acciones provocan tanto reacciones jurídicas como políticas y sociales.

En definitiva, con esta metodología plural, he tratado de acercarme a la norma mediante un modelo de investigación dogmático o teórico, mientras que, en lo que se refiere al hecho, el acercamiento lo he efectuado mediante un modelo de investigación empírico o sociológico.

Por otro lado, dada la abundante documentación existente sobre el tema, la mayor dificultad ha consistido en seleccionar, de entre la abundante maraña de información, la que ha sido realmente útil al propósito de la investigación. En la mayoría de casos, no me fue difícil acudir a las fuentes primarias dado que las Naciones Unidas disponen de una excelente base de datos documental de acceso libre. Sin embargo, al intentar localizar cierta documentación referida a algunas decisiones

tomadas no sólo por Naciones Unidas sino también por otros organismos que actúan o han actuado en este campo, me he encontrado con alguna dificultad en cuanto que algunos de documentos aparecían como *clasificados* por lo que no he tenido posibilidad de acceder a los mismos.

d. Estructura

En base a lo anterior, la estructura y el texto de la tesis se ha articulado con una **Parte primera**, en la que se trata, por un lado, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y, por otro, las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta parte consta de una introducción, en la que tras una aproximación al concepto de seguridad llegamos al concepto de seguridad colectiva; y cuatro capítulos, estructurados de manera que en el *Capítulo 1*, se hace un análisis del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas; en el *Capítulo 2*, se analizan los rasgos y características de las operaciones de mantenimiento de la paz como parte del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas; en el *Capítulo 3*, se efectúa una revisión de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, y en el *Capítulo 4*, como continuación del anterior, se hace un análisis más detallado de las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas.

Una **Parte segunda**, dedicada a los principios fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz, deteniéndose en uno de ellos: *el consentimiento de las partes*. Esta parte consta de dos capítulos: en el primero de ellos, el *Capítulo 5*, se analizan dos principios que afectan, de manera directa, a la creación y despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz: *el principio de soberanía* y *el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*. En el segundo capítulo de esta parte, el *Capítulo 6*, se efectúa un análisis del *consentimiento*, poniendo el foco en si

éste sigue siendo necesario o no como requisito de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Una **Parte tercera**, dedicada al análisis de otro de los principios fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz: *el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz*. A tal efecto, esta parte se ha estructurado en tres capítulos de manera que, en el *Capítulo 7*, se analiza *el principio de prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas* partiendo su análisis, desde el derecho a hacer la guerra como mecanismo del que disponían los Estados soberanos para resolver sus disputas, hasta la prohibición de ese derecho en la Carta de las Naciones Unidas, pasando por las excepciones a dicha prohibición, contempladas en la Carta. En el *Capítulo 8*, se analizan las condiciones en las que se posibilita hacer uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, incluido el consentimiento de las partes, para finalizar, ya en el *Capítulo 9*, tratando el uso de la fuerza por operaciones de mantenimiento de la paz que, si bien no son propiamente operaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas, están autorizadas por el Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones. El capítulo finaliza con un epígrafe dedicado a cierto personal de fuerzas “no regulares” que actúan en las operaciones de mantenimiento de la paz más recientes. Me refiero, al personal de las *Empresas Militares y de Seguridad Privadas*.

La tesis termina con unas **Conclusiones**, acerca de la necesidad o no de seguir contemplando los principios del consentimiento y del no uso de la fuerza salvo en legítima defensa, en defensa del mandato o, en cumplimiento del mandato, y que se cierra con una hipótesis, no exenta de discusión, de una posible solución al futuro despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz, como instrumento o mecanismo de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

PARTE PRIMERA

El sistema de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Parece lógico que, antes de introducirme propiamente en lo que se entiende, de un lado, por sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, y de otro, por operaciones de mantenimiento de la paz¹, efectúe una breve aproximación al concepto de seguridad; breve por cuanto que dicho concepto es de tal magnitud y complejidad, debido en parte a su constante redefinición amparada por el propio desarrollo de la sociedad, que su estudio en profundidad excedería en mucho el ámbito que me he propuesto para este trabajo. Por ello, en este trabajo no se tendrán en cuenta, pese a su indudable interés, conceptos como los de Seguridad Común, Seguridad Integral, Seguridad con fines defensivos, Seguridad Cooperativa, Seguridad Sostenible o Seguridad Humana, entre otros, aunque no cabe duda que merecen ser objeto de reflexión.

Al hablar de seguridad no existe un consenso generalizado acerca de su significado. “El término seguridad es ambiguo en su contenido y en su forma, en el cual no es fácil identificar el nivel de aplicación, ni el espectro de referencias al que se hace

¹ Conceptos que no debemos olvidar no se recogen como tales en ningún lugar de la Carta de las Naciones Unidas.

mención”². De hecho, para la mayoría de las personas la idea de seguridad es asumida como una cualidad de los sujetos cuando éstos se sienten libres de amenazas o de agresiones a su vida o sus intereses, pudiéndose de esta manera, distinguir dicho término como nombre y como adjetivo. Es, en definitiva, un concepto controvertido.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española³ recoge el término “seguridad”, en su primera acepción, como *cualidad de seguro* y el término “de seguridad” como locución adjetiva que se aplica a *un ramo de la Administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos*. A su vez, como adjetivo, el término “seguro” lo define en su primera acepción como *libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*. La seguridad es, en este uso del concepto, una locución que designa por un lado atributos de los seres que se hallan ciertos de sí mismos y también, por otro, una cualidad de las cosas que no ven restringida su capacidad de desarrollo, su libertad.

En el ámbito doctrinal, la seguridad tiene, ante todo, un tratamiento conceptual elaborado por la filosofía política y las ciencias sociales. A este respecto, el filósofo Thomas Hobbes (1588-1679) en su obra más conocida, *Leviatán*, señalaba:

*“La causa final, meta o designio de los hombres (que aman naturalmente la libertad y el dominio sobre otros) al introducir entre ellos esa restricción de la vida en repúblicas es cuidar de su propia preservación y conseguir una vida más dichosa... Si no hubiese un poder constituido o no fuese lo bastante grande para nuestra seguridad, todo hombre podría legítimamente apoyarse sobre su propia fuerza y aptitud para protegerse frente a todos los demás hombres.”*⁴

La idea de Hobbes era simple: todos los hombres son iguales por naturaleza, obteniéndose la inteligencia a través de la experiencia. No obstante, la competencia entre ellos va a generar un estado de discordia tal que llevará a éstos a la guerra, una

² BARBÉ, Esther y PERNI, Orietta, “Más allá de la seguridad Nacional”, en: de CUETO NOGUERAS, Carlos y JORDÁN ENAMORADO, Javier (Ed), *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Granada, Comares, 2001 p. 13.

³ Diccionario de la lengua Española. 22ª Edición, 2001.

⁴ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Madrid, 1983, Editorial Nacional (2ª ed.) p. 263-264.

guerra de todos contra todos, por lo que si el hombre es agresivo por naturaleza, ninguna paz es posible sin una última autoridad, a la que Hobbes denomina Leviatán, que sea capaz de garantizar el orden. El temor de los hombres a la muerte, su instinto de conservación, es lo que lleva a éstos a pactar entre ellos dando origen al Estado (Leviatán). El Leviatán, por tanto, tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y librarles de las incertidumbres de la anárquica naturaleza del mundo. Para Hobbes el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas (*conseguir una vida más dichosa, dice*). Hobbes pone la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado moderno, buscando la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como justificación para su supervivencia. Bajo estas premisas el Estado, como alternativa a la anarquía, se convierte en el gendarme de la seguridad y en el centro de las consideraciones para acometer medidas que protejan la seguridad del individuo.

Otro filósofo, el alemán Immanuel Kant (1724-1804), por su parte, se enfrenta a la idea hobbesiana del Estado como único actor de la política internacional (visión estatocéntrica) promoviendo un giro radical en la concepción de la seguridad. Kant, al igual que Hobbes, asume la seguridad como una competencia central del Estado como garante de los derechos inalienables de sus ciudadanos:

“Los pueblos, como Estados que son, pueden considerarse como individuos en estado de naturaleza -es decir, independientes de toda ley externa-, cuya convivencia en ese estado natural es ya un perjuicio para todos y cada uno. Todo Estado puede y debe afirmar su propia seguridad, requiriendo a los demás para que entren a formar con él una especie de constitución, semejante a la constitución política, que garantice el derecho de cada uno.

(...) Esto sería una Sociedad de naciones, la cual, sin embargo, no debería ser un Estado de naciones.”⁵

⁵ KANT, Immanuel, *La Paz Perpetua*, Biblioteca Virtual Universal, Editorial del Cardo, Argentina, 2003, p. 8.

Sin embargo, si bien Kant comparte ésta idea estatocéntrica del Estado con Hobbes, irá más allá al afirmar que la única vía posible para lograr seguridad es crear un ordenamiento jurídico internacional similar al que hay en el interior de los Estados. Según la visión kantiana o universalista de la moral internacional, existen ciertos imperativos morales que limitan las acciones de los Estados. De esta manera, la tradición kantiana implica una sujeción de la conducta de los Estados a las normas morales, que ordenan el sistema internacional y lo hacen una verdadera comunidad de naciones:

“La comunidad -más o menos estrecha- que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado ya hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás; de aquí se infiere que la idea de un derecho de ciudadanía mundial no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la Humanidad y favorece la paz perpetua, siendo la condición necesaria para que pueda abrigarse la esperanza de una continua aproximación al estado pacífico.”⁶

En otro texto igual de importante, *Ideas para una Historia Universal en clave cosmopolita*, Kant vincula el establecimiento de una constitución civil perfecta a la solución, con carácter previo, de reglamentación de las relaciones interestatales:

“La Naturaleza ha utilizado (...) la incompatibilidad de los hombres, (...), como un medio para descubrir en su inevitable antagonismo un estado de paz y seguridad; es decir, que a través de las guerras y sus exagerados e incesantes preparativos, (...), la Naturaleza les arrastra, primero a intentos fallidos, pero finalmente, tras muchas devastaciones, tropiezos e incluso la total consunción interna de sus fuerzas, a lo que la razón podría haberles indicado sin necesidad de tantas y tan penosas experiencias, a saber: abandonar el estado anómico propio de los salvajes e ingresar en una confederación de pueblos, dentro de la cual aún el Estado más pequeño pudiera contar con que tanto su seguridad como su derecho no dependiera de su propio poderío o del propio dictamen jurídico, sino únicamente de esa confederación de pueblos (Foedus Amphictyonum), de un poder unificado y de la decisión conforme a leyes de la voluntad común.”⁷

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ KANT, Immanuel, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia*, TECNOS, Madrid, 1994.

Una tercera línea de pensamiento en torno a la seguridad fue elaborada por el jurista y diplomático holandés Hugo Grocio (1583-1645)⁸. Deudor intelectual de autores como Francisco de Vitoria, Grocio aunque buscaba, al igual que Hobbes, crear un sistema lógico de convivencia social a través de un derecho basado en el Derecho Natural (*la sociedad, es la asociación perfecta de hombres libres para proteger sus derechos y por común utilidad*), está más cerca de Kant al considerar una sociedad internacional de Estados y en no prescribir el estado de anarquía como un hecho dado, pero aceptando la idea según la cual los Estados son los mayores actores en la política internacional. En este sentido, para Grocio, la política internacional no consistía solamente en el conflicto entre Estados, ni se basaba en una identidad absoluta de intereses sino que recuerda a un juego que es, en parte distributivo y en parte productivo. De esta manera Grocio encuadra los parámetros de una posible interpretación de las relaciones internacionales en la constitución de zonas de estabilidad y respeto mutuo como motivación de las acciones de los Estados, aun cuando no exime al sistema de la posibilidad de conflicto, sino que lo inscribe en una serie de reglas que es necesario respetar para mantener un orden dentro de los actores del sistema.

“17. (...) así como el derecho de cada ciudad mira la utilidad de ella, así también pudieron originarse por consentimiento ciertos derechos entre las ciudades, o todas, o las más; y una vez nacidos, es claro que mirarían, no a la utilidad de las comunidades particulares, sino de aquella comunidad magna. Y este es el derecho que se llama de gentes, cuando distinguimos este nombre del derecho natural;

18. (...) así como el ciudadano que quebranta el derecho civil con pretexto de la utilidad presente, destruye lo que apoya las utilidades perpetuas suyas y de su posteridad; así también el pueblo, que viola los derechos natural y de gentes, destruye también para en adelante las defensas de su tranquilidad.”⁹

⁸ Grocio está considerado como uno de los padres del derecho internacional y como el creador de la escuela racionalista del derecho natural. Autor del considerado primer tratado completo y sistemático de Derecho Internacional, *“De iure belli ac pacis”* (Del derecho de la Guerra y de la paz), obra en la que se expone cómo se comportan los pueblos entre ellos en las relaciones de la guerra y la paz y las diversas normas que siguen, publicado por primera vez en Ámsterdam en 1625.

⁹ GROCIO, Hugo, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, Tomo III, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1925, p. 16.

En la doctrina moderna, el concepto de seguridad ha venido siendo tratado por la mayoría de autores en dos vertientes; el de seguridad “interna” (objeto de estudio más cercano a la ciencia política y vinculada a la estabilidad y al orden interno del Estado) y el de seguridad “externa” (objeto más acorde con el orden internacional y las relaciones internacionales). En ambos casos, sin embargo, al hablar de seguridad se ha considerado ésta desde el punto de vista del Estado, es decir, considerando a éste tanto como sujeto de la seguridad y como objeto de la misma¹⁰.

Este punto de vista concuerda, en gran medida, con dos grandes acepciones del concepto de seguridad por parte de la doctrina. La primera de ellas, coincide con la idea westfaliana de la seguridad, basada en las acciones que un Estado va a llevar a cabo con el propósito de salvaguardar y proteger sus fronteras territoriales frente a una amenaza procedente del exterior de su territorio, y que en gran medida van a estar sostenidas por la existencia de un poder militar propio, es decir, un Estado consolidado como autor único y destacado en un escenario internacional. La segunda, la idea postwestfaliana de seguridad en la que se amplía este concepto para hacer hincapié en la imposibilidad de, por parte de un Estado de manera individual, defender sus fronteras territoriales de los peligros que pudieran presentarse a escala mundial por efecto de la globalización, flexibilizándose la idea del Estado como actor único del escenario internacional.

Los acuerdos de Westfalia, con los que se dio fin a la guerra de los Treinta Años en Europa y que supusieron el fin de las guerras de religión por parte de los soberanos europeos, representaron el triunfo gradual de la soberanía estatal, del gobierno nacional y la seguridad individual de cada Estado, en oposición a los intereses imperialistas o universalistas de la Iglesia católica de la época y del imperio de los Habsburgo, y su idea de imperio católico romano dirigido espiritualmente por el Papa y

¹⁰ SANAHUJA, José Antonio, “Problemas de la sociedad internacional (1): La seguridad internacional”, Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática, Madrid.

gobernado por el Emperador. Tras Westfalia se reconoció a cada Estado, a diferencia de la etapa anterior en la que los Estados singulares estaban sometidos a la Iglesia y al Imperio, como una parte independiente del naciente orden europeo, dotado de un *ius ad bellum* (derecho a hacer la guerra) asociado a su soberanía, es decir, se les dotó de un sistema de seguridad basado en los intereses nacionales de cada Estado en el que se daba prevalencia a la independencia y la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad entre Estados, la solución pacífica de los conflictos o la no interferencia en los asuntos de otros Estados, entre otros.

A principios del siglo veinte, diversos acontecimientos que tuvieron lugar, entre los que destacan el estallido de la Primera Guerra Mundial, la emergencia de movimientos nacionalistas o la crisis de los sistemas capitalistas, etc., desafiaron las nociones convencionales acerca del problema de la guerra. Filósofos y estadistas se percataron de que eran necesarias algunas reformas en el Sistema Internacional de relaciones vigente hasta ese momento. Este esfuerzo en pro de un nuevo sistema que regulase las relaciones entre Estados fue liderado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson, 28º Presidente de los Estados Unidos de América, quien, en un discurso ofrecido en el Congreso de los EE.UU. ante los miembros del Senado el 22 de enero de 1917, propuso que era necesario establecer algún método de cooperación internacional con el propósito de mantener la paz internacional y prevenir guerras futuras. En dicho discurso, que llevaba por título “*A World League for Peace*”, decía Wilson:

*"Simples acuerdos no pueden hacer que la paz sea segura; será absolutamente necesario crear una fuerza como garante de la permanencia del acuerdo, mucho más grande que la fuerza de cualquier nación ahora comprometida o cualquier alianza hasta aquí formada o proyectada, que ninguna nación, ni ninguna probable combinación de naciones pueda enfrentar o resistir."*¹¹

¹¹ Miller Center, Universidad de Virginia, Washington, 2013, en <http://millercenter.org/president/speeches/detail/3797>, consultada el 8 de abril de 2014.

Sin embargo, la idea del Presidente Wilson acerca de una alianza de naciones para el mantenimiento de la paz, plasmado en su famoso programa de 14 puntos para una paz mundial, no era nueva. Immanuel Kant, al igual que anteriormente Hugo Grocio, creían que la paz entre naciones solo podría ser establecida a través de una alianza:

“4. Y ya por ésta, ya por otras causas, sería útil y aun, en cierto modo, necesario de hecho, que se tuvieran ciertas reuniones de potestades [potencias] cristianas en las cuales sean definidas las controversias de los demás por aquellos a quienes no interesa la cosa controvertida, y aun se tomen las medidas de obligar a las partes a que acepten la paz con justas leyes; (...).”¹²

Pero a diferencia del proyecto de paz perpetua de Kant, Wilson consideraba que ninguna paz sería posible si la unión de Estados no tenía un sistema de colaboración efectivo con el que imponer la paz:

“If the peace presently to be made is to endure, it must be a peace made secure by the organized major force of mankind. (...)”

Right must be based upon the common strength, not upon the individual strength, of the nations upon whose concert peace will depend.”

El Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, en el que se instaba a sus miembros a comprometerse a no recurrir a la guerra, y el Tratado de París (Pacto Briand-Kellogg) de 1928, en el que se condenaba el recurso a la guerra y se instaba a la solución pacífica de los conflictos, empezaron a poner en duda ese derecho a hacer la guerra del que se habían dotado los Estados hasta el momento. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 vino a confirmar esta tendencia y, en su artículo 2, párrafo 4, prohibió de manera explícita la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Esta disposición supone la sustitución del tradicional *ius ad bellum* por un *ius contra bellum* (derecho a impedir la guerra).

¹² GROCIO, Hugo, *Op. cit.*, p. 15.

La flexibilización de la idea westfaliana de seguridad es la que va a permitir, según diversos autores, la incorporación a los análisis de seguridad por un lado a actores no estatales tales como señores de la guerra, milicias o fuerzas paramilitares, insurgentes, etc..., y por otro una suerte de situaciones o amenazas transnacionales que van a trascender los límites territoriales de un Estado para alcanzar a dos o más Estados, e incluso trascender continentes y alcanzar una extensión global, y cuyo tratamiento no puede limitarse a acciones individuales o unilaterales de un Estado sino que para su eficacia se necesita del concurso de varias partes.

En esta etapa postwestfaliana, más acorde con la situación actual, se ha pasado de conflictos que tenían lugar principalmente entre Estados a un mayor número de conflictos que tienen lugar en el interior de los propios Estados, tales como guerras étnicas, de secesión, alzamientos, etc. Para Fernando Castillo:

“la seguridad tiene como propósitos, fines u objetivos permanentes el de garantizar la protección, defensa y soberanía del respectivo territorio; mantener la estabilidad de las instituciones que conforman la estructura del sistema político, económico, cultural y social de la nación, así como el de procurar en todo momento y en cualquier perspectiva, el bienestar de su población, al igual que su desarrollo.”¹³

Sin embargo, pese a las constantes reevaluaciones y adaptaciones del concepto, así como a la dispersión en las definiciones del mismo, para una gran mayoría de especialistas en temas de seguridad, entre los que se encuentra Charles-Philippe David¹⁴, es necesario un mínimo de tres parámetros en cualquier tentativa seria de definición de la seguridad: la preservación de los valores centrales de toda la comunidad; la ausencia de amenazas; y la formulación de objetivos políticos. En este sentido, para David, la seguridad puede ser entendida como “la ausencia de amenazas

¹³ CASTILLO TAPIA, Fernando, “Notas sobre el estudio de la seguridad nacional”, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Marzo, 1996.

¹⁴ DAVID, Charles-Philippe., *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Icaria Editorial, Barcelona, 2008, p. 65.

militares que pueden cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza”.

El concepto de *seguridad* “postwestfaliano” engloba, de manera inseparable, tanto el concepto de seguridad como el de defensa, dando la impresión de que la *seguridad* se presenta como una obligación y un fin indelegable del Estado cuyos efectos se dirigen a que, en el ámbito de actuación del poder estatal o nacional, converjan una serie de intereses que van a incidir directamente sobre la capacidad de control, manejo y neutralización de las amenazas al Estado. Es decir, la seguridad se constituiría como una meta a alcanzar por los Estados en tanto que la defensa sería uno de los instrumentos o medios utilizados para ello, haciéndose presente en casi todos los ámbitos de acción del Estado. Esta conceptualización, ligada a un sistema de orden superior en el cual se mueven todos o casi todos los Estados, es lo que ha venido a denominarse *Sistema Internacional*.

En dicho contexto del sistema internacional, para Buzán, “la seguridad designa la capacidad de los Estados y de las sociedades para preservar la autonomía de su identidad y su integridad funcional.” ¹⁵

En el período anterior a la Primera Guerra Mundial, partiendo del concepto de seguridad al que se adherían en ese momento la mayoría de los Estados, en el que cada Estado estaba investido con un igual derecho a hacer la guerra, se tomó en consideración el desarrollo de un poder nacional y militar tal que permitiera enfrentarse con ciertas posibilidades de éxito a un enemigo o eventual adversario, al que se le tenía plenamente identificado, a partir de las hipótesis de conflicto que cada nación manejaba.

¹⁵ BUZAN, Barry, “(...) in the context of the international system, security is about the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity.” *People, States & Fear, an agenda for international security studies in the post-cold war era*, ECPR Press, University of Essex, Colchester, UK, 2007, p.37.

“Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, en el sistema internacional tradicional, la seguridad no era considerada un bien público. Los Estados y en particular las grandes potencias se movilizaban y actuaban para resguardar la pluralidad de Estados soberanos y la persistencia del sistema de Estados, lo cual sí era considerado un bien público.”¹⁶

En este entorno, la seguridad (asentada fundamentalmente sobre el poderío militar del Estado) se dirigía hacia a una acción unilateral por parte de los Estados donde éstos, en virtud de sus propios intereses (políticos, militares, económicos, estratégicos, etc.) y sin tener en cuenta, necesariamente, los objetivos, intereses o propósitos de los demás Estados, orientaban sus esfuerzos hacia aquellas acciones que les permitiesen neutralizar las eventuales amenazas que les pudieran afectar, sin dejar de lado la posibilidad de que, ante ciertas circunstancias, se pudiesen formar alianzas interestatales con el propósito de hacer frente a enemigos comunes logrando con ello un equilibrio de poder, alianzas que en gran medida se disolvían una vez neutralizada la amenaza.

Esta situación empezó a cambiar, no obstante, en el período comprendido entre las dos Guerras mundiales, al introducirse la idea de *Seguridad Colectiva* con la creación de la Sociedad de Naciones, organización de carácter internacional estructurada en el Pacto de la Conferencia de París aprobado el 28 de junio de 1919:

“a fin de promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacionales, por la aceptación de ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, por la prescripción de relaciones francas, justas y honorables entre las naciones, por el firme establecimiento de las normas del derecho internacional como la regla de conducta efectiva entre los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y un respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados en las relaciones recíprocas de los pueblos organizados”.

Con la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, y mediante el establecimiento de un conjunto de medidas institucionales y jurídicas dirigidas a la reducción de armamentos (art. 8), la solución pacífica de controversias o la limitación del derecho de apelar a la guerra (arts. 11 a 15), se pretendió establecer un concepto

¹⁶ ATTINÀ, Fulvio, *El Sistema Político Global*, Editorial Paidós, Barcelona, 2001, p. 182

de seguridad y defensa colectiva encaminado a dar respuesta a unos objetivos y propósitos de carácter internacional que pudiesen ser aceptados por la mayoría, dejando de lado los intereses particulares de cada nación, empezando para ello calificando de guerra ilegal a aquella que se iniciase contra cualquier Estado que había aceptado los mecanismos de solución de conflictos previstos en el Pacto. Según éste, la Sociedad o Liga de Naciones era un instrumento de cooperación entre las naciones abierto a cualquier Estado (*Todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierne libremente (...)*, art. 1.2 del Pacto de la Sociedad de Naciones). Más allá del interés nacional de los Estados, el compromiso con la paz internacional se instituyó en el Pacto en el artículo 11 al establecer que:

“toda guerra o amenaza de guerra, afecte directamente o no a uno de los miembros de la sociedad, interesa a la sociedad entera y que ésta debe adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones.”

Uno de los ejes fundamentales del Pacto, junto con el establecido en el artículo 16 al que después me referiré, era el compromiso de los miembros de la Sociedad de Naciones a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad (art. 10), asumiendo la prohibición de agresión y la obligación de asistir a las víctimas de ella.

Sin embargo, en lo referente a la seguridad colectiva, el núcleo central del Pacto se encontraba en el artículo 16, en donde de manera expresa se señalaba que *“si un miembro de la sociedad recurriese a la guerra, contrariamente a los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, [mecanismos de resolución pacífica de disputas] sería «ipso facto» considerado como un acto de guerra contra todos los demás miembros de la sociedad”*, a la vez que establecía las sanciones colectivas ligadas a dar respuesta a dicha agresión, y que podían ir desde el bloqueo económico (ruptura de relaciones comerciales o económicas) hasta acciones militares, ordenadas por el Consejo, con el propósito de hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Aun así, la prohibición de la guerra en el texto del Pacto no tenía carácter absoluto ya que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12, ante un conflicto, los Estados miembros deberían someter el problema a arbitraje, arreglo judicial o examen del Consejo y, si no se llegaba a una solución o si la solución no era aceptada, *sensu contrario*, transcurridos tres meses desde el fallo arbitral o judicial o informe del Consejo, se podía recurrir a la guerra.

A partir del Pacto de la Sociedad de Naciones, la seguridad de un Estado pasó a considerarse como un *bien público* en el sentido de que la supervivencia y seguridad del Estado ya no quedarían necesariamente bajo la responsabilidad exclusiva del mismo, es decir, la seguridad (y la paz) pasa a ser un bien indivisible por lo que el inicio de una guerra por parte de algún Estado va a considerarse que constituye un desafío a los intereses de todos los Estados. En este sentido, SÁNCHEZ MARÍN señala que un sistema de seguridad colectiva sería aquel “sistema en el que los Estados renuncian al uso individual de la fuerza en supuestos de peligro y, a cambio, obtienen la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contestado por la sociedad en su conjunto.”¹⁷ Al menos sobre el papel, da la impresión de que se comenzaba a actuar bajo el prisma de una conciencia de seguridad colectiva.

Este incipiente sistema colectivo de seguridad no disfrutó de demasiado éxito ya que, si el principal propósito de la Sociedad de Naciones era la prevención de otra guerra internacional (no debemos olvidar que acababan de salir de la 1ª Guerra Mundial), las agresiones japonesas e italianas de los años 30 y su no resolución mostraron la debilidad de la Organización. En 1939, el inicio de un nuevo conflicto bélico de gran magnitud (con casi 62 millones de muertos) conocido como Segunda Guerra Mundial, truncó definitivamente las esperanzas depositadas en la joven

¹⁷ SÁNCHEZ MARÍN, Ángel Luís, "Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva", *5campus.org, Derecho Económico*, (2002), en <http://www.5campus.org/leccion/der025>, consultado el 12 de noviembre de 2009

Sociedad de Naciones, anunciando oficialmente su fallecimiento. En el año 1945, en medio del conflicto bélico mundial que se estaba desarrollando y sus dramáticas consecuencias, y ante el fracaso de la Sociedad de Naciones para poder evitarlo, se hizo necesario buscar nuevos mecanismos con los que fortalecer la cooperación internacional, entre los que se encontraba la creación de un nuevo organismo internacional que fuese reconocido por una amplia mayoría de Estados y que viniera a sustituir a la “fracasada” Sociedad de Naciones. Así, cual ave fénix, de las “cenizas” de la antigua Sociedad de Naciones, asistimos al nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, una ¿nueva? organización internacional que marcará, ¿esta vez sí?, el punto de partida en la aplicación de nuevos conceptos asociados a la seguridad internacional.

Ambas organizaciones, la extinta Sociedad de Naciones y la nueva Organización de las Naciones Unidas, fueron creadas basándose en la convicción de que la guerra sólo podía evitarse o limitarse mediante la creación de algún tipo de organización de carácter internacional que fomentase la cooperación entre las naciones a la vez que garantizase la paz y la seguridad, “una paz entre iguales, en igualdad de derechos, sin diferenciar entre grandes naciones y pequeñas, entre las que son poderosas y las que son débiles, un derecho basado en la fuerza común, no en la fuerza individual, de las naciones sobre cuyo concierto la paz dependerá”, como señaló el presidente Wilson en su famoso discurso de enero de 1917.

El nombre de Naciones Unidas fue acuñado por el entonces presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, siendo utilizado dicho nombre por primera vez el 1 de enero de 1942, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la *Declaración de las Naciones Unidas*¹⁸, documento en el que los países signatarios que

¹⁸ El día de año nuevo de 1942, los presidentes Roosevelt (EE.UU.), Churchill (GB), Litvinov (antigua U.R.S.S.) y T. V. Soong (China), firmaron un breve documento que luego se conocería como la *Declaración de las Naciones Unidas*. Al día siguiente se sumaron los representantes de otras 22 naciones, Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, El Salvador, Grecia, Guatemala,

previamente habían expresado su voluntad de adhesión al programa común de propósitos y principios que incorporaba la Declaración conjunta del Presidente de EE.UU. y el Primer Ministro del Reino Unido, de fecha 14 de agosto de 1941, conocida como Carta del Atlántico (al haber sido firmada *en un lugar del Atlántico*), se comprometían a poner su máximo empeño en la guerra (cada Gobierno se compromete a utilizar todos sus recursos, tanto militares como económicos contra aquellos miembros del «Pacto Tripartito» y sus adherentes con quienes se halle en guerra) y a no firmar una paz por separado (cada Gobierno se compromete a prestar su colaboración a los demás signatarios de la presente y a no firmar por separado con el enemigo ni amnistía ni condiciones de paz).

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas fue fundada en 1945 por los representantes de los 50 países aliados que habían declarado la guerra a Alemania y Japón y suscrito la Declaración de las Naciones Unidas, reunidos en la ciudad de San Francisco en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre una Organización Internacional* con el propósito de redactar la Carta de las Naciones Unidas, instrumento constituyente de la Organización que tuvo como base las propuestas formuladas por los delegados de China, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética en la mansión Dumbarton Oaks (Washington D.C.), en donde se determinan los derechos y las obligaciones de los Estados Miembros y donde se establecen los órganos y procedimientos de las Naciones Unidas. El resultado de la Conferencia de Dumbarton Oaks fue la adopción de la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, que figura como anexo y es parte integrante de la misma, y que fue firmada el 26 de junio de 1945¹⁹ por los

Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Nueva Zeland(i)a, Países Bajos, Panamá, Polonia, República Dominicana, Unión Sudafricana y Yugoslavia, conformando los 26 signatarios originales de la declaración.

¹⁹ Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios.

representantes de 51 países (a los 50 presentes se sumó Polonia que no estaba representada pero que la firmó más tarde, convirtiéndose de esta forma en uno de los 51 Estados miembros fundadores), que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.²⁰

La Organización de las Naciones Unidas es, por tanto, una organización internacional basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros y cuyos propósitos son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de las relaciones de amistad entre las naciones basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y el de libre determinación de los pueblos, así como alcanzar una cooperación internacional con el propósito de dar solución a los problemas internacionales de carácter económico, social cultural o humanitario, fomentando el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Así pues, hemos podido observar hasta el momento, que la Seguridad Colectiva va estrechamente vinculada a la guerra como un mal moral que hay que erradicar del contexto internacional y que, para ello, se necesita de la existencia de una organización de carácter internacional investida de poder suficiente para que ante una agresión sobre alguno de ellos o sobre el conjunto, se pueda dar una respuesta conjunta a la agresión, basada en la disposición de los Estados para promover esa acción concertada.

Llegados a este punto, al hablar de un sistema de seguridad colectiva podríamos considerar que éste es un conjunto o asociación de Estados que se unen, a nivel local,

²⁰ “Para facilitar la constitución efectiva de la nueva Organización, los Estados participantes en la Conferencia de San Francisco celebraron un tratado especial, conocido como Disposiciones provisionales, que permitió la constitución de una Comisión Preparatoria que adoptó todas las medidas necesarias para la constitución efectiva de los órganos de la nueva Organización, en especial la Asamblea General.”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel y CARDONA LLORENS, Jorge, “La Organización de las Naciones Unidas”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, / SOBRINO HEREDIA, José Manuel (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª Ed., Tecnos, Madrid, 2010, p. 152.

regional o mundial, con el propósito de actuar de manera coordinada frente a determinadas acciones que supongan una amenaza a su seguridad, reglamentando para ello normas y procedimientos con los que poder reaccionar de forma rápida y eficiente ante una agresión o intento de agresión y donde no se descarte el uso de la fuerza militar.

En esta Primera parte, estructurada en cuatro capítulos, se procederá en primer lugar, en el *Capítulo 1*, a analizar qué se entiende por sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, mediante el estudio de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, así como de los dos capítulos de la Carta que son considerados como referentes del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Posteriormente, en tres capítulos estrechamente entrelazados, nos aproximaremos, en el *Capítulo 2*, al concepto y tipos de operaciones de mantenimiento de la paz. En el *Capítulo 3* se analiza la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, como uno de los instrumentos de los que dispone el Consejo de Seguridad para el cumplimiento de su función primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, dejando en exclusiva, el *Capítulo 4*, para analizar aquellas operaciones de paz que se conocen como contemporáneas (término comúnmente utilizado para diferenciarlas de las conocidas como tradicionales), las cuales, a la vista del alcance de las tareas encomendadas a las mismas, por parte de ciertos sectores doctrinales se discute acerca de si es posible mantenerlas dentro de lo que se ha considerado como Capítulo VI y medio de la Carta de las Naciones Unidas.

Capítulo 1. El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

En la Carta de las Naciones Unidas no se recoge, ni expresa ni tácitamente, el término *sistema de seguridad colectiva* en ninguna de sus disposiciones, concepto que por el contrario sí aparecía, aunque no de manera expresa, en el Pacto de la Sociedad de Naciones al señalar que toda guerra o amenaza de guerra cuando afecte a uno de sus miembros, interesa a la sociedad entera y esta debe adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la paz. Aun así, muchos autores hablan de la existencia de un mecanismo de seguridad colectiva en la Carta al señalar que:

*“las disposiciones contenidas en la misma configuran un sistema de seguridad colectiva como instrumento básico y esencial con el que alcanzar el objetivo de paz y seguridad internacionales.”*²¹

No obstante este vacío “terminológico”, la Organización de las Naciones Unidas, en los artículos que constituyen su tratado fundacional, ha establecido una serie de conceptos acerca de aspectos relativos a la seguridad, fijando diversos criterios y procedimientos con los que sea posible intervenir en los conflictos de carácter internacional. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas es muy precisa acerca de las formas y medios a través de los cuales todos los Estados miembros deben interactuar en la búsqueda de una solución pacífica para sus controversias, incluyendo la posibilidad de hacer uso de la fuerza sólo en casos de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado, pero siempre actuando al amparo del Derecho

²¹ CANO LINARES, María de los Ángeles, *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 22 y 26.

Internacional y los principios de la Carta. “Despite the injunction to use exclusively peaceful means, states may resort to such counter-measures as are acceptable under international law and the principles of the Charter.”²²

Podemos observar que, pese a que en el artículo 2.4 de la Carta se establece una prohibición absoluta a los Estados de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza como instrumento para resolver los conflictos internacionales, de modo que no se ponga en peligro la paz y seguridad internacionales, la propia Carta no destierra totalmente dicha posibilidad. No obstante, y pese al hecho de que en la Carta se permitan en supuestos tasados el uso de contramedidas como mecanismo de autodefensa o en servicio del interés común, esto no invalida la resolución de la Organización de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, ni la obligación fundamental para todos sus miembros recogida en el artículo 2.4 de abstenerse a la amenaza o el uso de la fuerza como instrumento de resolución de sus controversias internacionales.

De entre las disposiciones que recoge la Carta, y que se reconocen hoy sin discrepancias como sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, el artículo 24.1 confiere al Consejo de Seguridad, uno de los órganos principales de la Organización, la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Éste, ante una situación de conflicto, entre sus funciones definidas en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta, tiene la de determinar de manera expresa y con carácter previo, la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, pudiendo hacer recomendaciones o decidir qué medidas deben tomarse con el propósito de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

²² WEISS, Thomas G. & DAWS, Sam, *The Oxford Handbook on The United Nations*, Oxford University Press, New York, 2007, p. 304.

No obstante, la realidad ha demostrado que no siempre se han respetado los principios de la Carta, conciliando la letra y el espíritu con que fueron concebidos. La existencia de tres bloques o subsistemas de relaciones internacionales distintos al de la nueva organización, formados por el bloque soviético, el anglo-americano y el Movimiento de los Países No Alineados formado en 1961 por los países en desarrollo con intereses comunes fuera de la polarización de la guerra fría, llevó a una situación en la que la convivencia entre esos sistemas fue extremadamente conflictiva, especialmente del lado soviético y el angloamericano, en donde la batalla por la hegemonía del control mundial por parte de las potencias cabecera de los bloques (la Unión Soviética y los Estados Unidos) llevó a una carrera armamentista con el propósito de ampliar sus áreas de influencia en el mundo, interviniendo directa o indirectamente en los asuntos internos de los diferentes países, dejando de lado cualquier política o medida económica que pudiera afectar a sus intereses, y que dio lugar a un período gris de nuestra historia conocido como de Guerra Fría, en el que la sociedad internacional permaneció atenta a esa dinámica bipolar y a las desconfianzas y tensiones que provocaba en ésta, y con miedo a que pudiese desatarse un conflicto (pasando de una guerra fría a una guerra caliente) entre ambos bloques. La construcción del Muro de Berlín en 1961 o la Crisis de los Misiles en 1962, son una muestra clara de la tensión que se vivía en esa época.

Tras la finalización de este periodo de Guerra Fría, la gran mayoría de los Estados miembros de la organización, muestra representativa de la sociedad internacional del momento, fueron interesándose cada vez más en potenciar la *activación global del sistema de seguridad colectiva*, si bien las buenas intenciones mostradas por los Estados no dieron lugar a resultados plenamente satisfactorios.

En un Informe entregado al Secretario General de las Naciones Unidas dado a conocer en febrero de 1980, elaborado a iniciativa del Banco Mundial y las Naciones Unidas por la Comisión Independiente para Problemas de Desarrollo Internacional,

más conocida como Comisión Brandt (por su presidente Willy Brandt), se instaba a ampliar el concepto de seguridad para no restringirlo a aspectos puramente militares sino que pudiese atender también a asuntos relacionados con el desarrollo y bienestar social:

"A New Concept of Security"

An important task of constructive international policy will have to consist in providing a new, more comprehensive understanding of 'security' which would be less restricted to the purely military aspects. In the global context true security cannot be achieved by a mounting build-up of weapons — defence in the narrow sense — but only by providing basic conditions for peaceful relations between nations, and solving not only the military but also the non-military problems which threaten them. (...)

Our survival depends not only on military balance, but on global cooperation to ensure a sustainable biological environment, and sustainable prosperity based on equitably shared resources. (...)

Recommendations

*The world needs a more comprehensive understanding of security which would be less restricted to the purely military aspects."*²³

Con tal propósito, el 20 de diciembre de 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 38/188, mediante la cual se establecía la conformación de una comisión especial para llevar a cabo un estudio amplio sobre los conceptos de seguridad, y en especial de las políticas en materia de seguridad que hiciesen hincapié en los esfuerzos de cooperación y comprensión mutua entre Estados:

*"con miras a elaborar propuestas sobre políticas encaminadas a detener la carrera de armamentos, desarrollar la confianza en las relaciones entre los Estados y aumentar la posibilidad de concertar acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme, así como promover la seguridad política y económica"*²⁴.

En dicha Comisión o Grupo de Expertos Gubernamentales, presidida por Anders Ferm, Embajador de Suecia ante las Naciones Unidas, una primera definición de la

²³ "North-South. A programme for Survival", Report of the Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission), p. 89 y 90.

²⁴ Resolución A/RES/38/188, de 20 de diciembre de 1983, de la Asamblea General, apartado H, punto 3, p.5.

problemática de la seguridad fue abordada con mucho detalle en el documento A/40/553 elaborado por el grupo entre julio de 1984 y julio de 1985, y en donde se fueron viendo casi todos los aspectos en torno a ésta:

"En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social. Es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo".²⁵

En ese informe, el grupo reconoce que los diferentes conceptos de seguridad han evolucionado como respuesta a la necesidad de seguridad nacional y como resultado de la evolución de circunstancias políticas, militares, económicas y de otra índole, concluyendo en el estudio que los conceptos de seguridad son las diferentes bases que confían para su seguridad los Estados y la comunidad internacional en general, y que cualquier examen de dichos conceptos es, como señalaba al principio de este trabajo, complejo y, comprensiblemente, discutible:

"Lo que para una nación representa la seguridad, para otra representa la inseguridad, y entre esas dos percepciones divergentes a menudo hay poco lugar para la transacción y la negociación."²⁶

Cuando se aborda el tema de la seguridad colectiva, noción fundamental de los conceptos manejados por las Naciones Unidas, se incorpora explícitamente una visión particular del asunto donde se presenta a la seguridad como un concepto cuyos componentes son indivisibles. La seguridad de los Estados, señala el documento, ya no puede divorciarse de la seguridad de la comunidad internacional entera de la que son una parte cada vez más integrante, requiriendo el esfuerzo de todos los miembros de la comunidad internacional para asegurar la seguridad del mundo. Al respecto, el documento antes citado señala que el concepto de seguridad colectiva se basa en un

²⁵ Doc. N.U. A/40/553, *Los Conceptos de Seguridad*, Nueva York, 1986, p.7.

²⁶ *Ibidem*, p. 8.

compromiso global para con la paz y la seguridad internacionales asumido como obligación jurídica por todas las naciones.

*"La seguridad colectiva supone el reconocimiento de que la seguridad es indivisible. Protege los intereses y la soberanía nacionales de manera colectiva y conduce al fortalecimiento de la seguridad internacional."*²⁷

Más adelante, al tratar la relación entre seguridad nacional e internacional, el propio documento explica lo que se pretende expresar al referirse a la indivisibilidad de la seguridad:

*"La seguridad nacional y la internacional están cada vez más interrelacionadas, poniendo así en tela de juicio la noción de que la seguridad es fundamentalmente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica (...) Sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimensiones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia"*²⁸.

Al hablar de la indivisibilidad de la seguridad, lo que el documento está planteando es la idea de que no es posible un desdoblamiento entre lo nacional y lo internacional, asegurando que la interdependencia mundial ha creado una situación tal en la que los actos no sólo de las principales potencias sino también de otros países, pueden tener importantes repercusiones no sólo a nivel regional sino también internacional, lo que exige enfocar la cooperación internacional de manera amplia. "Proteger en forma irrestricta los intereses de la seguridad nacional a expensas de los demás no es conducente a la seguridad internacional y puede incluso conducir al desastre", señala el documento.

El estudio aludido asume que la conceptualización tratada se ajusta a los principios rectores contenidos en la Carta. No obstante, el propio documento reconoce que en la práctica de las Naciones Unidas no ha sido posible desarrollar un sistema de seguridad colectiva que pueda impedir la agresión u oponerse a ella de manera eficaz.

²⁷ *Ibidem*, p. 14.

²⁸ *Ibidem*, p. 19.

Se puede mejorar la seguridad colectiva, señala el documento, pero únicamente en la medida en que se logre consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El concepto de seguridad que se maneja en las Naciones Unidas, no se desprende únicamente de los principios básicos de la Carta y que fueron tratados en el mencionado documento de 1986, sino que también recibe aportaciones de otros documentos e informes de fecha posterior. Así, cabe destacar el documento dado a conocer en 1992 y que lleva por título *"Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad con Fines Defensivos"*, elaborado a raíz de la Resolución de la Asamblea General 45/58, de fecha 4 de diciembre de 1990, en donde un grupo de expertos gubernamentales, dirigido por el Embajador de la Federación de Rusia Boris P. Krasulin, tomando como fundamentos los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas, orientó su trabajo hacia el estudio de la problemática de la seguridad con fines defensivos, a diferencia del estudio antes visto, definiendo a ésta como:

*"una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan: a) establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados; b) arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza; c) eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamento y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva"*²⁹.

Asimismo, el propio documento señala que "...el objetivo del presente estudio consiste sencillamente en resumir los principales argumentos, hipótesis y conclusiones de los proponentes, de la defensa de carácter no ofensivo..."³⁰ De esta manera, se analizan conceptos asociados a la seguridad como la seguridad defensiva y no la ofensiva, la "suficiencia razonable" y otros conceptos similares asociados a la misma.

²⁹ Doc. N.U. A/47/394, *Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad con Fines Defensivos*, Nueva York. 1993, pp. 13 y 14.

³⁰ *Ibidem*, p. 31.

En síntesis, el documento tiene como propósito final, el de analizar "cómo las políticas y conceptos de seguridad con fines defensivos pueden ser un medio para cumplir los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas".³¹

La concepción de seguridad que se maneja en los dos trabajos por parte del grupo de expertos no llega a ser coincidente. Mientras que en el documento de 1986 (A/40/553), los expertos hacen énfasis en la indivisibilidad de la seguridad en los aspectos que la componen (la diversificación de las dimensiones de la amenaza, la interdependencia y la territorialidad), en el de 1992 (A/47/394), la idea de seguridad gira principalmente en torno a la exclusión de la posibilidad de actuar de manera ofensiva. Vemos pues que la misma Organización de las Naciones Unidas a través de los análisis elaborados por distintos grupos de expertos, no ha logrado llegar a concepciones y doctrinas definitivas e indiscutibles. No obstante, nadie duda que pese a no aparecer expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, del contenido de los mecanismos de resolución de conflictos establecidos en la misma, y que veremos a continuación, podemos establecer que nos encontramos ante un sistema internacional de seguridad colectiva.

a. Propósitos y principios de las Naciones Unidas.

*"VERNOS LIBRES de la guerra y del miedo a la guerra: estas son necesidades fundamentales y urgentes. Por consiguiente, como el primer propósito de las Naciones Unidas se define el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales."*³²

El Artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas recoge, como primer propósito de la Organización el de mantener la paz y la seguridad internacionales. Con ese fin, la Carta propone fundamentalmente dos medios; por un lado tomar medidas

³¹ *Ibidem.* p. 36.

³² Historia de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/es/aboutun/history/propositos.shtml>, consultado el 10 de octubre de 2011.

colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, así como suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y, por otro, lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de paz. Junto a éste, la Carta reconoce además como propósitos de la Organización:

“Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; (art. 1.2).

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (art. 1.3).

Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (art. 1.4).”

Junto a esta serie de propósitos consignados en la Carta, ésta recoge los principios que deben regir el comportamiento de la Organización Internacional y el de sus Estados Miembros con el fin de, como señala la propia Carta, *la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1*. Estos principios se encuentran formulados en el Artículo 2 de la Carta y constituyen el marco general de compromiso (o como señala el propio artículo *la forma de proceder*) sobre el que ha de desenvolverse tanto la actuación de la Organización como la de los Miembros de las Naciones Unidas.

Estos principios, “han sido desarrollados tanto por la Asamblea General directamente como por las conferencias mundiales por ella convocadas.”³³

El primer principio que recoge el Artículo 2 es el *principio de igualdad soberana de los Estados* (art. 2.1), lo que destaca la importancia que la propia Organización

³³ GARZÓN CLARIANA, Gregorio y CARDONA LLORENS, Jorge, “Los propósitos y los principios de las Naciones Unidas”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, / SOBRINO HEREDIA, José Manuel (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, Op. cit., p. 167.

muestra hacia la igualdad jurídica entre los Estados Miembros y hacia su soberanía, “sobre la que precisamente se sustenta la Organización.”³⁴ Junto a este principio, la Carta enumera explícitamente otros principios como el *principio de buena fe* (art. 2.2), el *principio del arreglo pacífico de controversias internacionales* (art. 2.3), el *principio de prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado* (art. 2.4), el *principio de asistencia a la Organización de Naciones Unidas* (art. 2.5), el *principio de autoridad de las Naciones Unidas sobre los Estados no miembros de ésta* (art. 2.6) y el *principio de jurisdicción interna de los Estados* (art. 2.7).

Junto a estos, existen otros tres principios funcionales no enumerados explícitamente en la Carta pero que se recogen en el Anexo de la Resolución 2625 (XXV)³⁵ y que son: el *principio de no intervención* (implícito en el art. 2.4), el *principio de cooperación pacífica entre Estados* (implícito en el art. 2.5) y el *principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos*.

Con el propósito de resolver las disputas internacionales por medios pacíficos, de modo que la paz y seguridad internacionales no sean puestas en peligro, así como para preservar y aplicar los principios enumerados, la Carta de las Naciones Unidas contempla en sus Capítulos VI (arts. 33 a 38), VII (arts. 39 a 51) y VIII (arts. 52 a 54) las normas que deben seguir los miembros de la Organización respecto al arreglo pacífico de las controversias así como las acciones a llevar a cabo en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

A tal efecto, la Carta confiere al Consejo de Seguridad la función o la *responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales* (art.

³⁴ *Ibidem*, p. 168.

³⁵ Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General, que contiene la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (A/8082).

24.1), *a fin de asegurar [una] acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas*, reconociendo a tales efectos que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de los Miembros de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones. Con tal fin, el artículo 24.2 de la Carta establece que los poderes que se le otorgan al Consejo para el desempeño de sus funciones se encuentran definidos en los mencionados Capítulos VI, VII y VIII, además de en el Capítulo XII (arts. 75 a 85). No obstante, y pese al reconocimiento de ese rol principal o superior del Consejo de Seguridad en el ámbito del arreglo pacífico de controversias, éste no tiene atribuidas en exclusividad la competencia ni la responsabilidad en el ámbito de la solución pacífica de controversias.

De hecho, aunque los Capítulos VI y VII de la Carta se centran en el papel del Consejo de Seguridad en esta materia, éste no es el único agente al respecto. Varios actores y órganos en el Sistema de las Naciones Unidas tienen ciertas atribuciones o responsabilidades en el ámbito de la solución pacífica de controversias. “In fact, the principal responsibility lies first with the parties to the conflict who may settle the dispute themselves or refer it to any of the mandated international institutions.”³⁶ Así, tras las partes en el conflicto, como actores principales del mismo, la responsabilidad de buscar un arreglo pacífico a la controversia recae primeramente en el Consejo de Seguridad, pero puede asimismo recaer en la Asamblea General, conforme lo establecido en los Artículos 11 y 12 de la Carta, o en el Secretario General en virtud de las facultades otorgadas al mismo en el Artículo 99³⁷, al poder llamar éste la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que a su consideración pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

³⁶ WEISS, Thomas G. & DAWS, Sam, *The Oxford Handbook on The United Nations*, Op. cit., p. 308.

³⁷ Para más información al respecto ver: CARDONA LLORENS, Jorge y AZNAR GOMEZ, Mariano, “Article 99”, en COT, Jean-Pierre y PELLET, Alain, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3.ª éd., Paris, 2005, pp. 2051-2082.

b. El Capítulo VI de la Carta.

Hemos señalado con anterioridad que, el primer propósito o el propósito principal de las Naciones Unidas establecido en el artículo 1.1 de la Carta es el de mantener la paz y la seguridad internacionales, propósito considerado por la mayor parte de la doctrina como el eje fundamental sobre el cual se vertebra todo el sistema jurídico-político de la Organización.

A tal fin, el Capítulo VI de la Carta recoge y regula los mecanismos a través de los cuales el Consejo de Seguridad puede actuar con dicho propósito de buscar una solución pacífica a las posibles controversias que puedan surgir entre diversas partes, especialmente cuando esta controversia sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la partes no logren arreglarla por sí mismas a través de los instrumentos recogidos en el art. 33.1 de la Carta como son, la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Esta lista “is not a prescriptive register of priorities but rather a set of options for realizing the peaceful settlement of disputes-indeed, (...)”³⁸, no se trata de una suerte de lista cerrada o jerarquizada sino que se va a admitir cualquier medio que ayude a la resolución de la controversia, con tal de que dicho medio sea pacífico.

A este respecto, la Carta establece que si cualquiera de las partes en una controversia no lograsen resolverla con los instrumentos mencionados en el referido Artículo 33.1, o por cualesquiera otros medios, éstas deberán obligatoriamente someter la controversia al Consejo de Seguridad (art. 37.1) si de su fracaso se tuviese el convencimiento de que puede llegar a constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

³⁸ WEISS, Thomas G. & DAWS, Sam, *The Oxford Handbook on The United Nations*, Op. cit., p. 304.

Junto con la obligación de las partes de someter a la consideración del Consejo de Seguridad el conflicto que les ocupa, la Carta faculta al Consejo de Seguridad para que, por iniciativa propia, pueda investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia (art. 34), así como actuar a petición de cualquier Estado Miembro (art. 35.1), sea o no parte en la controversia, esté o no directamente implicado en la situación que da lugar a la controversia.

Del mismo modo, la Asamblea General (art. 11.3) o el propio Secretario General (art. 99) pueden *llamar la atención* del Consejo de Seguridad hacia cualquier situación o controversia que en opinión de los mismos pueda llevar a una situación susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En cuanto a la posibilidad de que los Estados que no sean miembros de las Naciones Unidas puedan acudir ante la Organización, éstos podrán llevar una controversia ante el Consejo de Seguridad (Artículo 35.2 de la Carta), siempre que el Estado que la formule sea parte en la controversia y acepte de antemano las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en la Carta.

Respecto a las funciones del Consejo de Seguridad en la solución pacífica de controversias o situaciones sometidas a su consideración, señala REMIRO BROTONS que éste puede actuar bien como *agente indirecto o directo*:

“1) Como ‘agente indirecto’ el Consejo de Seguridad puede instar a los interesados a una solución pacífica de la controversia mediante la experimentación de los métodos de arreglo tradicionales, sean políticos o jurisdiccionales (arts., 33.2 y 36.1).

2) Como ‘agente directo’ el Consejo de Seguridad puede ejercer, por sí o por personas u órganos designados al efecto, una labor de buenos oficios, mediación, investigación o conciliación (art. 36.1) a fin de, si lo estiman necesario en aras del

mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aconsejar los términos de arreglo que considere apropiado (art. 37.2).”³⁹

Podemos observar pues, que en el Capítulo VI de la Carta se impone a los Estados Miembros una suerte de comportamiento consistente en la obligación de buscar una solución a sus disputas o controversias utilizando para ello exclusivamente medios pacíficos, proscribiendo por tanto la idea tradicional de que todas las disputas entre Estados, fuesen para satisfacer los intereses de sus políticas exteriores, la defensa de su soberanía estatal o territorial o cualquier otra causa, debían solventarse mediante el uso de la fuerza, es decir, el derecho de todo Estado a recurrir a la guerra como atributo de la soberanía de éste (*ius ad bellum*).

Así lo declara expresamente la Resolución 42/22 al disponer que “los Estados respetarán escrupulosamente el principio de arreglo pacífico de las controversias, que resulta inseparable del deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales”⁴⁰, señalando además su carácter universal y obligatorio para todos los Estados (*erga omnes*).

Llegados a este punto, podemos observar como la intervención del Consejo de Seguridad en el marco de este Capítulo VI de la Carta no supone la puesta en marcha de un mecanismo que de alguna manera obligue o vincule a las partes a poner fin a la controversia. Sin embargo, y pese a no ser vinculante para las partes:

“El instrumento puesto en manos del Consejo es la ‘recomendación’, cuyas facultades ‘decisorias’ se activarán sólo cuando el deterioro de la controversia o situación hayan conducido a una ‘amenaza real’ para la paz rasgando así el velo entre los Capítulos VI y VII de la Carta”⁴¹

³⁹ REMIRO BROTONS, Antonio y OTROS, *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 1088.

⁴⁰ Resolución A/RES/42/22, de 18 de noviembre de 1987, de la Asamblea general, en cuyo anexo recoge la Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, puntos 1. y 2. de la solemne Declaración.

⁴¹ REMIRO BROTONS, Antonio y OTROS, *Derecho Internacional*, *Op. cit.*, p. 1089.

Esta situación, a ojos de REMIRO BROTONS, muestra claramente la línea tan sutil, y con demasiada frecuencia difusa, que separa una acción del Consejo de Seguridad tomada a caballo entre ambos capítulos, especialmente si tenemos en cuenta que cualquier decisión que tome el Consejo de Seguridad, de acuerdo con la Carta, debe ser aceptada y cumplida por los Miembros de las Naciones Unidas (art. 25), lo que a priori da a entender la naturaleza vinculante de cualquier decisión tomada o adoptada por el Consejo de Seguridad, incluidas como no puede ser de otra forma, las efectuadas en virtud del Capítulo VI de la Carta.

c. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

A diferencia del Capítulo VI de la Carta que, como hemos visto en el epígrafe anterior, desarrolla diversos mecanismos de solución pacífica de conflictos los cuales no tienen carácter obligatorio para las partes al tratarse de, en principio, meras recomendaciones que no vinculan a éstas, cuando el Consejo de Seguridad se encuentre ante la perspectiva de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39), el Capítulo VII de la Carta desarrolla un sistema institucionalizado de mantenimiento de la paz, en función del cual las Naciones Unidas deben asegurar, esta vez sí de forma vinculante, la efectividad del principio de prohibición del uso de la fuerza.

Hemos señalado con anterioridad que los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de sus funciones quedaban definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta pero, en realidad, es en el Capítulo VII donde radica el sistema que se conoce con el nombre de “mecanismo de seguridad colectiva”, en donde el Consejo de Seguridad debe determinar la existencia de una *amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión* (art. 39) para que se ponga en marcha dicho mecanismo. “El objetivo primario ahora es mantener o restablecer la paz, no

hacer justicia, solucionar definitivamente una controversia o adoptar sanciones contra los infractores, objetivos, en su caso, secundarios.”⁴²

Es en este Capítulo VII donde se atribuye al Consejo de Seguridad, con carácter exclusivo, la función de calificar los hechos y, una vez calificados, hacer recomendaciones o adoptar decisiones, obligatorias para los Estados, que aseguren el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 39), ya sea mediante el establecimiento de medidas provisionales que el Consejo de Seguridad “juzgue necesarias o aconsejables que eviten que la situación se agrave y que no perjudiquen los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas” (art. 40), mediante el establecimiento de “medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada para hacer efectivas sus decisiones” (art. 41), o a través de acciones de fuerza armada “si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo” (art. 42).

Aquí ya podemos apreciar como las decisiones o medidas tomadas por el Consejo de Seguridad en virtud de lo establecido en el Artículo 41 son obligatorias para los Estados Miembros de las Naciones Unidas desde su entrada en vigor, especialmente si entendemos que la expresión “*podrá instar*” que figura en el mencionado artículo, por un lado, en la práctica de la Organización se interpreta como un “*instará*”, eliminando de esta forma la cierta discrecionalidad que pueda representar dicha expresión y, por otro, fundamentalmente, porque en las resoluciones que tienen como base el Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad, expresamente, “*insta*” a los Miembros de la Organización a cumplir las medidas o decisiones efectuadas en la misma.

Es de destacar que, es en este Capítulo VII en donde encontramos las dos únicas excepciones⁴³ a la prohibición del uso de la fuerza como mecanismo de

⁴² *Ibidem*, p. 1090.

resolución de conflictos por parte de los Estados: las *acciones armadas* recogidas en los Artículos 42 y siguientes y la *legítima defensa* del Artículo 51, si bien esta última concebida como una medida provisional, hasta tanto actúe el Consejo de Seguridad.

En cuanto a las medidas del Artículo 42 que implican el *uso de la fuerza armada*, éstas se ven condicionadas para su puesta en marcha, a la firma de un convenio o convenios especiales mediante el cual “todos los Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales” (art. 43), convenios que nunca han llegado a celebrarse y no parece que vayan a celebrarse.

Además, el Capítulo VII prevé o exige que la planificación del empleo de la fuerza armada se realice por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor, o dicho de otro modo, que el Consejo de Seguridad es el órgano que en todo momento debe conservar el control sobre la aplicación de medidas que conlleven el uso de la fuerza armada.

“Como puede observarse, todo el esquema de aplicación de medidas del art. 42 reposa sobre la celebración de los convenios especiales del art. 43. Pero estos convenios especiales no se han celebrado hasta la fecha, por lo que el art. 42 de la Carta es de imposible aplicación.”⁴⁴

No obstante lo anterior, tanto CARDONA LLORENS como la práctica totalidad de la doctrina, tienen claro que pese a no poder invocarse directamente este Artículo, el Consejo de Seguridad ha utilizado otras fórmulas, como veremos más adelante, para aplicar medidas que impliquen el uso de la fuerza armada.

⁴³ Como veremos más adelante, una tercera excepción a la prohibición del uso de la fuerza se encuentra recogida en el artículo 107 de la Carta, fuera del Capítulo VII, respecto de las acciones llevadas a cabo contra *Estados enemigos*.

⁴⁴ CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel / SOBRINO HEREDIA, José Manuel (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, Op. cit., p. 244.

Capítulo 2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentran contempladas ni previstas expresamente en la Carta como mecanismo para garantizar la paz y la seguridad internacionales y, por tanto, no cuentan con una definición oficial. Originariamente, fueron concebidas como un instrumento basado en el principio de imparcialidad de la Organización e implementado *ad hoc* por las Naciones Unidas mediante la presencia sobre el terreno de personal que actúa en nombre de la organización con el propósito de aliviar tensiones y posibilitar soluciones negociadas en una situación de conflicto. Su creación se produjo, según opinión de la mayoría de autores, ante el fracaso del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas que vino motivado, por un lado, por el punto muerto al que habían llegado los miembros permanentes del Consejo de Seguridad al intentar alcanzar una respuesta consensuada a la crisis del Canal de Suez y, por otro, por la imposibilidad de celebrarse los convenios especiales del Artículo 43 de la Carta, artículo sobre el que recae, como ya hemos señalado con anterioridad, todo el esquema de aplicación de medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales del Artículo 42 de la Carta.

En este sentido, para algunos autores como GÓMEZ-ROBLEDO es precisamente “la no celebración de estos convenios especiales en donde reside el fracaso del sistema de seguridad y no en el uso inmoderado del derecho de veto.”⁴⁵

La situación generada por la imposibilidad de concretar los convenios recogidos en el citado artículo 43, fue la causa que llevó a la Organización a tener que buscar otros métodos de actuación que le permitieran cumplir con la función primordial de preservar la paz y seguridad internacionales que le había sido encomendada por sus Miembros. Por ello, frente a la grave crisis provocada por la intervención de Francia y Gran Bretaña (ambos países Miembros permanentes del Consejo de Seguridad) en el conflicto del Canal de Suez en 1956; la invasión de la Península del Sinaí por Israel y la parálisis del Consejo de Seguridad (por el doble veto de los países implicados en la crisis), la Asamblea General tomó la decisión de organizar una fuerza de emergencia, la *Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I)*, en la que sería la primera operación ‘oficial’ de mantenimiento de la paz, estructurada como una fuerza armada de interposición entre las partes en conflicto y bajo mando militar de la Organización.

No obstante, tal y como se refleja en la misma página web de las Naciones Unidas:

“La primera misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se aprobó en 1948, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares de las Naciones Unidas en el Oriente Medio.

*Esa misión tenía como objeto vigilar la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, operación que se conoció como **Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO)**.*”⁴⁶

⁴⁵ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Consideraciones en torno a las operaciones para el mantenimiento de la paz”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, p. 101.

⁴⁶ <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/history.shtml>, consultado el 14-10-2011.

a. Aproximación al concepto de OMP y a su naturaleza jurídica.

El concepto de operación de mantenimiento de la paz ya hemos señalado que no se encuentra ni implícita ni explícitamente en la Carta, por lo que su definición, como señala CARDONA LLORENS no es fácil:

“Su categorización fue realizada por el S.G. Dag Hammarskjöld⁴⁷, quién, para resaltar de modo gráfico su diferencia de los sistemas previstos explícitamente en la Carta, señaló que las O.M.P. se fundamentan en el «Capítulo VI y medio», situándolas entre los métodos tradicionales de arreglo de controversias (Capítulo VI) y las medidas coercitivas (Capítulo VII).”⁴⁸

Las operaciones de mantenimiento de la paz “son un órgano subsidiario de las Naciones Unidas integrado por el Mando de las Naciones Unidas (...) más todo el personal militar colocado bajo el Mando de las Naciones Unidas por Estados Miembros”⁴⁹, y conocidas popularmente como cascos o boinas azules⁵⁰ por el color de los mismos que utiliza el personal componente de las operaciones. Son definidas en diversos documentos como el conjunto de acciones encaminadas a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, ejecutadas por medio de la intervención de una parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, policía y civiles y realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, con el propósito de restaurar y mantener la paz.

⁴⁷ Segundo Secretario General de las Naciones Unidas, entre abril de 1953 y 18 de septiembre de 1961, fecha en la cual falleció en un accidente durante un viaje para mediar en el conflicto de Katanga en el Zaire o Congo Belga.

⁴⁸ CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz...”, *Op. cit.*, p. 247.

⁴⁹ Doc. N.U. ST/SGB/UNEF/1, de 20 de febrero de 1957, Boletín del Secretario General, “Estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas”, p. 2.

⁵⁰ Doc. N.U. A/3943, de 9 de octubre de 1958, “43. Por razones de seguridad y otras razones era preciso establecer urgentemente un medio claro de identificar al personal de la Fuerza, además del sistema acostumbrado de utilizar brazales de las Naciones Unidas. Con este objeto se utilizaron para los cascos forros de color azul claro con el distintivo de las Naciones Unidas, a lo que posteriormente vinieron a añadirse boinas azules y gorras de desierto, emblemas e insignias de la Fuerza. Los vehículos y aviones se pintaron de blanco y se les puso el distintivo de las Naciones Unidas.”, p. 15, párrafo 43.

Del mismo modo, una definición más simple pero que refleja a la perfección las características de las OMP, o al menos, de las que ahora se conocen como tradicionales, nos la ofrece GÓMEZ-ROBLEDO al señalar que “las operaciones de mantenimiento de la paz pueden definirse como una operación de preservación, no coercitiva, llevada a cabo por Naciones Unidas y sobre una base consensual.”⁵¹

Otros autores extraen una definición a través de los elementos o características que se pueden observar en el enunciado de las misiones. En este sentido, para CARDONA LLORENS:

“Una operación de las Naciones Unidas es una actividad operacional, no coercitiva, llevada a cabo por un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, que tiene por función la prevención de conflictos, el restablecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz o la consolidación de la paz”⁵²,

en tanto que para REMIRO BROTONS:

“Las operaciones de mantenimiento de la paz se han caracterizado tradicionalmente (...) como medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial es (...) contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera de otros medios de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias.”⁵³

Hemos dicho, y así se reconoce por gran parte de la doctrina, que no existe una definición *oficial* acerca de lo que es o debe entenderse por una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, en un documento titulado “*Un programa de Paz*” define el mantenimiento de la paz como:

⁵¹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Op. cit.*, p. 102.

⁵² CARDONA LLORENS, Jorge, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, p.772.

⁵³ REMIRO BROTONS, Antonio y OTROS, *Derecho Internacional, Op. cit.*, p. 1095.

“el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil.”⁵⁴

Podemos observar, por tanto, como con esta definición el Secretario General se aleja del concepto clásico que hasta ese momento se usaba para definir lo que era una operación de mantenimiento de la paz, en las que el componente militar desarmado era prácticamente el único personal de la misión, para acercarse al concepto de misión contemporánea en las que junto con el personal militar se despliegan personal de policía y personal civil.

En cuanto a su naturaleza jurídica clásica, muy distinta a la de las acciones coercitivas del Capítulo VII, autores como IGLESIAS VELASCO consideran que, pese a que en la Carta no hay una referencia explícita a las mismas, “su fundamento jurídico se encuentra en los Artículos 10, 11 y 14 de la Carta cuando son establecidas por la Asamblea General, en tanto que si son creadas por el Consejo de Seguridad su base legal se situaría en el Artículo 40, al considerar que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden conceptualizarse como medidas provisionales que el Consejo puede tomar en ese ámbito.”⁵⁵

Otros autores, en cambio, consideran que el fundamento jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz radica en el Artículo 1.1 de la Carta, en el sentido de que “ese propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales se constituye en un elemento constitucional del orden internacional y sirve de fundamento a las OMPs.”⁵⁶

⁵⁴ Doc. N.U. A/47/277, de 17 de junio de 1992, “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, párrafo 20.

⁵⁵ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J., “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, Foro Nueva época, núm. 1/2005, p. 135.

⁵⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Vol. I, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p. 15.

Otros, como CARDONA LLORENS, consideran que:

“la ausencia de regulación jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz en la Carta es una virtud al permitir a este tipo de operaciones un gran nivel de flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias, pero también un defecto, en el sentido de que la ausencia de reglas expresas implica una gran inseguridad conceptual y jurídica”⁵⁷.

En cierto sentido, comparto parcialmente la idea de CARDONA LLORENS, y digo parcialmente porque, si por un lado considero que muchas de las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz probablemente no se hubiesen podido crear de haber estado perfectamente reglamentadas en la propia Carta, a causa de los diferentes intereses particulares o geoestratégicos de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por otro, esa carencia de reglamentación es lo que está llevando al Consejo de Seguridad a perder en cierto modo su papel preponderante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lo que dificulta saber, como veremos más adelante, cuándo estamos ante una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y cuándo estamos ante “otra cosa”.

En lo que sí parece que no hay dudas es que las operaciones de mantenimiento de la paz creadas por Naciones Unidas tienen (o tenían), generalmente, una serie de características comunes que han sido calificadas como principios básicos o fundamentales del funcionamiento de la operación, los cuales constituyen la base doctrinal de las operaciones de mantenimiento de la paz. Estos principios son:

- Consentimiento de las partes;
- Imparcialidad y;
- No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

⁵⁷ CARDONA LLORENS, Jorge, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*, Op. cit., p. 767.

Además de estos principios considerados básicos o fundamentales, el documento *Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Principios y directrices*, más conocido como *Doctrina Capstone*, subsidiariamente a los anteriores añade los principios de legitimidad y credibilidad:

“United Nations peacekeeping operations continue to be guided by the basic principles of consent, impartiality and the non-use of force except in selfdefense and defense of the mandate. The experiences of the past 15 years have shown that in order to succeed, United Nations peacekeeping operations must also be perceived as legitimate and credible, particularly in the eyes of the local population.”⁵⁸

Veamos brevemente, a la luz de la *Doctrina Capstone*, en qué consisten estos principios:⁵⁹

Consentimiento de las partes: Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliegan con el consentimiento de las partes principales en conflicto. Esto requiere que éstas asuman un compromiso para avanzar hacia un proceso político. El consentimiento garantiza a las Naciones Unidas la libertad de acción política y física necesaria para llevar a cabo las tareas de su mandato.

Sin el consentimiento, la misión corre el riesgo de convertirse en parte del conflicto, pudiendo verse arrastrada a aplicar medidas de imposición de la paz, apartándose de su función original.

El hecho de que las partes principales en el conflicto den su consentimiento al despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas no implica ni garantiza, necesariamente, que haya un compromiso real de cada una de las partes, sobre todo si éstas se encuentran divididas en el plano interno, o su control y dirección son débiles, ni que este consentimiento vaya a mantenerse durante todo el proceso. El carácter universal que se le quiere dar al consentimiento es aún menos

⁵⁸ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and guidelines. United Nations, New York, 2008, p. 36

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 31-39.

probable cuando las condiciones en las que se va a desarrollar la operación son inestables, caracterizadas por la presencia de grupos armados que escapan al control de las partes, o por la presencia de otros elementos que amenazan el proceso.

Imparcialidad: La imparcialidad es fundamental para mantener el consentimiento y la cooperación de las partes principales, imparcialidad que actualmente, tras los terribles sucesos que tuvieron lugar en Ruanda y Srebrenitza, se ha llegado a la conclusión que la imparcialidad no debe confundirse con neutralidad o pasividad. El personal de paz de las Naciones Unidas debe ser imparcial en su trato con las partes en el conflicto, pero no neutral en la ejecución de su mandato.

El que una operación de mantenimiento de la paz se mantenga imparcial no significa que no deba sancionar las infracciones. La operación no debe tolerar las acciones de las partes que infrinjan los compromisos asumidos en el marco del proceso de paz o las normas y los principios internacionales que sostienen la operación.

A pesar de la necesidad de establecer y mantener buenas relaciones con las partes, una operación de mantenimiento de la paz debe evitar escrupulosamente las actividades que puedan comprometer su imagen de imparcialidad. Una misión no debe apartarse de la aplicación rigurosa del principio de imparcialidad por temor a una mala interpretación o a una represalia.

Hacerlo supondría poner en peligro la credibilidad y legitimidad de la operación, y podría llevar a que una o varias partes retiren su consentimiento.

No uso de la fuerza excepto en legítima defensa y en defensa del mandato:
Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, al menos en su concepción clásica, no son un instrumento para imponer la paz. Sin embargo, pueden usar la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y si se actúa en legítima defensa o en defensa del mandato.

En ciertas situaciones inestables, el Consejo de Seguridad ha dado a las misiones de mantenimiento de la paz un mandato “fuerte” (también se habla de mandato robusto o sólido) que las ha autorizado a “emplear todos los medios necesarios” (expresión eufemística con la que se conoce habitualmente la autorización dada por el Consejo de Seguridad al uso de la fuerza armada) con el propósito de disuadir los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza, proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico y/o asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público.

Aunque a priori a veces pueden parecer similares, una operación de mantenimiento de la paz con autorización al “uso de la fuerza” no debe confundirse con una operación para la imposición de la paz, tal como contempla el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pues:

- El mantenimiento de la paz con mandato fuerte implica el uso de la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión y/o las partes principales del conflicto.
- Por el contrario, la imposición de la paz no requiere el consentimiento de las partes principales y puede implicar el uso de la fuerza militar a nivel estratégico o internacional, lo cual está normalmente prohibido a los Estados Miembros en virtud del Artículo 2. 4 de la Carta, excepto con la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

Una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas sólo debe usar la fuerza como medida extrema y en última instancia. Las fuerzas de mantenimiento de la paz no son fuerzas de combate sino más bien de policía, aunque se realicen por personal militar. Sólo pueden emplear las armas en legítima defensa, respondiendo a ataques armados contra ellos, sus posiciones, o la defensa de su mandato. Se debe calibrar siempre de manera precisa, proporcionada y adecuada, aplicando el principio

de la mínima fuerza necesaria para lograr el efecto deseado, y manteniendo al mismo tiempo el consentimiento para la misión y su mandato. El uso de la fuerza por parte de una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, sea cual sea el grado empleado, siempre tiene consecuencias políticas y a menudo puede dar lugar a circunstancias imprevistas.

Las decisiones relativas a su uso deben tomarse en el nivel apropiado dentro de una misión, basándose en una combinación de factores que incluyen la capacidad de la misión, la percepción pública, el impacto humanitario, la protección de las fuerzas, la protección y la seguridad del personal y, lo más importante, el efecto que la acción tendrá sobre el consentimiento nacional y local de la misión.

Legitimidad: La legitimidad internacional de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es uno de los activos más importantes que tiene, y se deriva del hecho de que se estableció después de la obtención de un mandato del Consejo de Seguridad, que es el órgano que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Lo mismo sucede con el hecho de que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones estén dirigidas por el Secretario General de Naciones Unidas, una figura internacional imparcial y respetada, comprometida con la defensa de los principios y propósitos de la Carta.

La manera en que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se lleve a cabo puede tener un profundo impacto en su percepción de legitimidad en el terreno.

La firmeza y la imparcialidad con la que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ejerce su mandato, la prudencia con la que utiliza la fuerza, la disciplina que impone a su personal, el respeto que se muestra a las costumbres locales, las instituciones y las leyes y la decencia con que se trata la población local tienen un efecto directo sobre la percepción de su legitimidad.

La percepción de legitimidad de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas está directamente relacionada con la calidad y la conducta de sus militares, policías y personal civil. El comportamiento de todo el personal debe ser intachable, en consonancia con las responsabilidades que le confiere una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y debe cumplir con los más altos estándares de eficiencia, competencia e integridad. Debe haber tolerancia cero para cualquier tipo de explotación y abuso sexuales, y otras formas de mala conducta grave. Los casos de mala conducta, de haberlos, deben ser tratados con firmeza y de manera justa, para evitar que se socave la legitimidad y la autoridad moral de la misión.

La experiencia ha demostrado que la percepción de legitimidad de la presencia de una operación de mantenimiento de la paz por parte de la población local puede erosionarse con el tiempo, si el entorno de la operación y el comportamiento de su personal se convierte en fuente de resentimiento local, o si la operación no es lo suficientemente sensible como para que la situación se estabilice. Las misiones de mantenimiento de la paz siempre deben tener en cuenta y respetar la soberanía nacional, así como el entorno social y cultural donde se encuentren desplegadas.

Credibilidad: Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones suelen desplegarse en entornos volátiles y altamente inestables, especialmente en conflictos internos, caracterizados por el colapso o la degradación de las estructuras estatales así como por la enemistad, la violencia, la polarización y la angustia de la población. Los desórdenes e inseguridad todavía puede ser frecuentes a nivel local, y los oportunistas se presentan dispuestos a aprovechar cualquier política y vacío de seguridad. En tales ambientes, una operación de mantenimiento de la paz es probable que sea la prueba de la debilidad y la división entre aquellos cuyos intereses se ven amenazados por su presencia, sobre todo en las primeras etapas de implementación.

La credibilidad de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es un reflejo directo de la creencia, por parte de la comunidad internacional y local, de la capacidad de la misión para cumplir su mandato. La credibilidad es una función de la capacidad de la misión, la eficacia y la capacidad de gestionar y cumplir con las expectativas. Lo ideal sería que, con el fin de ser creíble, una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se implementara lo más rápidamente posible, con los recursos adecuados, y se esforzase en mantener una postura confiada, capaz y unificada. La experiencia ha demostrado que el rápido establecimiento de una presencia puede ayudar a disuadir a los sabotadores y disminuir la probabilidad de que una misión tendrá que usar la fuerza para cumplir su mandato.

Para lograr y mantener su credibilidad, por lo tanto, una misión debe tener un mandato claro y entregado, con recursos y capacidades y un plan de la misión imparcial y efectivo en todos los niveles.

El despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, va a generar grandes expectativas entre la población local con respecto a su capacidad para satisfacer sus necesidades más apremiantes. La percepción de un fracaso para cumplir con estas expectativas, no importa cuán poco realista sea, puede causar que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se convierta en un foco de descontento popular, o peor aún, en oposición activa.

La capacidad de manejar estas expectativas a lo largo de la vida de una operación de mantenimiento de la paz afecta a la credibilidad general de la misión, credibilidad que una vez perdida, es difícil de recuperar. Una misión con bajo nivel de credibilidad se convierte en una misión marginada e ineficaz. Sus actividades pueden comenzar a ser percibidas como débiles o ilegítimas y el consentimiento puede llegar a erosionarse. Los críticos y opositores de la misión pueden así aprovechar cualquier

oportunidad con tal de desgastarla. La pérdida de credibilidad puede tener también un impacto directo en la moral del personal de la Misión, erosionando aún más su eficacia. En consecuencia, el mantenimiento de la credibilidad es fundamental para el éxito de una misión.

b. Tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Aunque cada operación de mantenimiento de la paz es diferente, un nexo común de las mismas es que, desde las primeras operaciones de mantenimiento de la paz, consistieron en el despliegue sobre el territorio de un Estado, de militares aportados por diferentes Estados, bajo mando y control de las Naciones Unidas, con el consentimiento previo del Estado donde habrían de desplegarse y la cooperación de todas las partes implicadas, con el propósito o finalidad, bien de interponerse entre las partes en conflicto, bien con el propósito de verificar o controlar un alto el fuego, hasta las más recientes en las que se han ampliado de manera exponencial sus funciones. Toda la tipología de tareas asignadas por mandato del Consejo de Seguridad muestran un grado considerable de elementos comunes. Así, según el mandato, se requiere que las misiones para el mantenimiento de la paz:

- Realicen un despliegue para prevenir el surgimiento de un conflicto o su propagación a través de distintas fronteras.
- Estabilicen las situaciones de conflicto tras un alto el fuego para crear unas condiciones en las que todas las partes puedan lograr un acuerdo de paz duradero.
- Presten asistencia para la aplicación de una paz general.

- Guíen a los estados o territorios a través de una transición que los conduzca a un gobierno estable que se base en principios democráticos, en una buena gobernanza y en un desarrollo económico.

Según esta concepción clásica de las operaciones de mantenimiento de la paz, podemos deducir que había dos grandes categorías, en función de si el personal que las componía iba armado o desarmado. Una sería la integrada por oficiales desarmados (*los boinas azules*) encargados de supervisar un alto el fuego, verificar una retirada de tropas o patrullar fronteras o zonas desmilitarizadas, todo ello a petición de todas las partes en conflicto, en forma de *Misión de observadores militares*.

Otra, sería la integrada por contingentes de soldados de diversos Estados (*los cascos azules*), cuya misión sería similar a la de los observadores militares pero además, al ir armados, actuarían como elemento disuasorio y mediador entre las partes contendientes. Se trata de las *Fuerzas de Mantenimiento de la Paz*.

Con el fin de la guerra fría, el final de la bipolarización que habían representado los dos bloques y el desbloqueo del Consejo de Seguridad, motivado por el reequilibrio de poderes que tuvo lugar en su seno, fue aumentando sensiblemente la participación de la Organización en la resolución de conflictos tanto internos como internacionales creciendo exponencialmente el número y complejidad de las misiones de Naciones Unidas que se ponían en marcha, a la vez que se multiplicaban sus funciones “tradicionales”, debiendo hacer frente a crisis locales, guerras civiles, desastres humanitarios, estados fallidos, etc. Por tanto, en función de la configuración específica de estos retos, a menudo las fuerzas de paz de las Naciones Unidas deben desempeñar un papel catalizador en otras actividades, esenciales para la consolidación de la paz, como son:

- Desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes.

- Actividades relativas a las minas.
- Reforma del sector de la seguridad y otras actividades relacionadas con el estado de derecho.
- Protección y promoción de los derechos humanos.
- Asistencia en la organización de procesos electorales.
- Apoyo en el restablecimiento y ampliación de la autoridad del Estado.
- Promoción de la recuperación social y económica y el desarrollo.

Por otro lado, los mandatos del Consejo de Seguridad también han ido reflejando una serie de tareas intersectoriales y temáticas que habitualmente se asignan a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en virtud de las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad:

- Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre, sobre la mujer y la paz y la seguridad;
- Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, de 26 de julio, sobre los niños y los conflictos armados;
- Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad, de 28 de abril, sobre protección de los civiles en los conflictos armados.

Capítulo 3. Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Dada la abundancia de publicaciones existentes al respecto, en este epígrafe no es mi intención hacer una enumeración exhaustiva de todas las etapas o períodos transcurridos desde la primera a la última operación de mantenimiento de la paz, ni tan siquiera trataré de hacer una relación pormenorizada de todas las operaciones realizadas. Sería una tarea ardua que escaparía al propósito de este trabajo.⁶⁰

Mi propósito consiste en, de manera más humilde, tratar de forma breve la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz intentando que, sin ser exhaustivos, quede clara la evolución que a través de la práctica de la Organización (recordaremos que las OMP no están reguladas en la Carta) han sufrido las mismas.

a. Los primeros años: el período de guerra fría.

La primera operación de mantenimiento de la paz tuvo lugar, como hemos señalado con anterioridad, en 1948 con ocasión de la primera guerra árabe-israelí iniciada tras la autoproclamación del Estado de Israel, después de la renuncia del Reino

⁶⁰ No obstante, de existir un interés por ampliar el conocimiento acerca de los datos aquí tratados, recomiendo la lectura del magnífico libro de Manuel Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, cuya referencia podrán encontrar en la bibliografía, especialmente el Capítulo XII del mismo que responde al título de “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” redactado por CARDONA LLORENS, Jorge y en cuyo epígrafe 4 hace un completo y detallado análisis de la evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Unido al mandato que tenía sobre Palestina. En esta Misión, el Consejo de Seguridad decidió enviar 36 observadores militares desarmados, que componían el *Organismo de la ONU para la Supervisión de la Tregua* (UNTSO)⁶¹ y que actuarían bajo el mando y control de la Organización.

Con anterioridad, en 1946, se habían creado el *Comité Especial para los Balcanes* con el propósito de “investigar las alegaciones del Gobierno griego sobre infiltraciones de elementos armados procedentes de Albania, Bulgaria y Yugoslavia en apoyo de la insurrección griega, así como los *Comités Especiales para Indonesia*, creados por el Consejo de Seguridad en 1947 para supervisar el cese el fuego, y cuyo mandato terminó con la independencia del nuevo Estado, aunque estas operaciones no se encuentran conceptualizadas como operaciones de mantenimiento de la paz al carecer de carácter integrado, es decir, al no estar bajo mando y control de las Naciones Unidas.”⁶²

A la UNTSO le siguió en 1949 la creación del *Grupo de Observadores Militares de la ONU* (UNMOGIP)⁶³, desplegado en India y Pakistán con ocasión de la primera guerra entre ambos países.

El nexo común de estos precedentes, además de tratarse de un grupo de observadores militares no armados, radicaba en que las misiones estaban formadas

⁶¹ La UNTSO, cuyo origen fue la Comisión de la Tregua para el Medio Oriente, se creó en mayo de 1948 por la resolución 50 (1948), de 29 de mayo de 1948, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [S/RES/50 (1948)] para ayudar al mediador de las Naciones Unidas y a la Comisión de la Tregua a supervisar el cumplimiento de la tregua en Palestina. Ésta consiste en el envío a la zona en conflicto de un mediador de las Naciones Unidas apoyado por un grupo de observadores militares desarmados.

⁶² CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” *Op. cit.*, p. 248.

⁶³ El primer equipo de observadores militares no armados, que posteriormente constituyó el núcleo del Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), llegó a la zona de la misión en enero de 1949 para supervisar, en los estados de Jammu y Cachemira, la cesación del fuego entre la India y el Pakistán y para asistir al Asesor Militar de la Comisión de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (CNUIP), establecida en 1948 mediante las resoluciones del Consejo de Seguridad 39 (1948) de 17 de enero de 1948 [S/RES/39 (1948)] y 47 (1948) de 21 de abril de 1948 [S/RES/47 (1948)].

por pequeñas fuerzas militares, que actuaban sobre el terreno con el consentimiento del Estado y que sus tareas se limitaban a la supervisión y monitorización del alto el fuego, la vigilancia de fronteras, separación de los contendientes y ejercicio de buenos oficios y mediación entre las partes contendientes.

Sin embargo, aunque la UNTSO y la UNMOGIP fueron creadas con anterioridad, y pese al reconocimiento por parte de las Naciones Unidas que el UNTSO fue la primera operación de mantenimiento de la paz, existe bastante unanimidad por parte de la doctrina en considerar que la primera misión establecida por las Naciones Unidas que explícitamente fue catalogada como operación de mantenimiento de la paz, fue la *Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas* (UNEF I), desplegada en 1956 como respuesta ante la situación creada por la crisis del Canal de Suez, que tuvo lugar después de que fuerzas francesas y británicas invadieran Egipto en lo que fue considerado como una intervención colonialista. Para el conjunto de la doctrina, la importancia de esta operación reside en que en ella se establecieron un conjunto de principios que van a servir como precedentes para todas las operaciones de mantenimiento de la paz que se han creado con posterioridad. Este conjunto de principios, que aún hoy siguen siendo el fundamento de las operaciones de mantenimiento de la paz, fueron definidos por los mencionados Lester B. Pearson y Dag Hammarskjöld en los siguientes términos:

1. Consentimiento de las partes en disputa, para el establecimiento de la misión;
2. No uso de la fuerza, excepto en defensa propia;
3. Imparcialidad;
4. Contribuciones voluntarias de los contingentes desde países pequeños y neutrales para participar en la fuerza y;
5. Control de la operación por el Secretario General.

La formulación de estos principios con los que poner en marcha ese nuevo mecanismo, vino motivada por diversos factores entre los que cabría destacar la situación de parálisis en la que se encontraba la Organización, así como la situación internacional que se vivía en aquel momento. Tras dos guerras mundiales que pervivían todavía frescas en la memoria y que causaron miles de víctimas, una Organización internacional nueva nacida con el propósito de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (como señala el preámbulo de la Carta), pero que hasta el momento había sido incapaz no sólo de paralizar los conflictos que iban surgiendo sino tan siquiera de ponerse de acuerdo con el objetivo de establecer las fuerzas que debían formar parte del mecanismo de seguridad colectiva expresamente recogido en la Carta, es decir, los convenios recogidos en el artículo 43 de la Carta mediante los cuales la Organización podría cumplir con el fin principal de la Organización establecido en sus propósitos y principios, y que no es otro que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Ello motivó la urgente necesidad de encontrar un mecanismo o instrumento alternativo que pudiese servir para cumplir con los fines y propósitos de la Organización, y que pudiera superar los recelos de todos o al menos de la mayoría de los Estados miembros, pero de manera especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que seguían viendo con recelo los intereses partidistas de las Grandes potencias que, mediante el abuso de su derecho de veto impedían cualquier solución. No está de más recordar que las Naciones Unidas no son ni mucho menos un Estado (o superEstado) internacional en el que hay una suerte de Gobierno (poder ejecutivo), un Parlamento (poder legislativo) y un Poder Judicial; son, ante todo, una suerte de foro político en el que se hayan representados Estados soberanos cada uno de ellos con su propia idiosincrasia e intereses y, partiendo de ello, es previsible que ante una situación de crisis la gestión de la misma por parte del Consejo de Seguridad, órgano integrado por 15 de esos mismos Estados soberanos, al que se le ha conferido

la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, estará influida o mediatizada por las relaciones entre los miembros del Consejo de Seguridad y sus propios intereses políticos, económicos o estratégicos.

Tras la UNEF I, en 1960, el Secretario General creó la *Misión de Naciones Unidas en el Congo* (ONUC), en ejecución del mandato dado por el Consejo de Seguridad, bajo los mismos principios de lo que muchos autores citan como *Operaciones de Primera Generación*⁶⁴ o tradicionales, que respondían básicamente a los parámetros que estableció Dag Hammarskjöld, es decir, naturaleza consensual, consentimiento del Estado en donde se despliegan, imparcialidad y uso de la fuerza sólo en caso de legítima defensa. Esta misión, creada con ocasión del conflicto suscitado en el Congo por la intervención de Bélgica y la guerra de secesión de Katanga, fue la primera ocasión en la que Naciones Unidas abordó un conflicto interno, desplegando hasta 20.000 efectivos entre los que se incluían, por primera vez, personal civil encargado de garantizar la ayuda humanitaria.

Estos parámetros o reglas se consolidaron definitivamente con el establecimiento de la *Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas* (UNEF II), desplegada por Naciones Unidas en la península del Sinaí, durante la guerra árabe-israelí de 1973.

Durante el período de guerra fría, es decir, hasta finales de los años 80, todas las operaciones de mantenimiento de la paz respondían básicamente a estas características, es decir, apostaron únicamente por militares no armados o, en el caso de que fueran armados, éstos utilizarían la fuerza en legítima defensa y en su mínima expresión.

⁶⁴ Operaciones tradicionales cuya composición y funciones eran esencialmente militares, destinadas a asegurar la paz y mantener las condiciones que permitan a los negociadores llegar a un arreglo de la controversia.

Con el fin de la guerra fría y la desaparición de la rivalidad que había existido entre bloques, se produce una expansión de conflictos, mayoritariamente internos, fundamentados, principalmente, en rivalidades nacionalistas, en fundamentalismos religiosos o en viejos problemas regionales, lo que dio lugar a una multiplicación del despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz y al inicio de una nueva etapa a la que diversos autores ha denominado *período de activación global del sistema de seguridad colectiva*.⁶⁵

b. El período de la postguerra fría.

La gran mayoría de conflictos que emergieron tras la guerra fría no fueron producto de diferencias o conflictos entre Estados, sino que se manifestaron *ad intra* de los Estados y, por lo tanto, no respondían a la definición estricta de conflicto internacional que enfrentaba directamente a Estados. Sus causas se debieron a procesos de fragmentación social y política motivada, como hemos señalado, por problemas de fundamentalismo religioso, nacionalismos exacerbados o problemas que se habían mantenido latentes hasta ese momento, y que en ocasiones están acompañados por la crisis del Estado o por procesos de desintegración estatal.

En estos casos, las operaciones de mantenimiento de la paz se despliegan en situaciones que no necesariamente tienen alcance internacional (al menos hasta que se despliega sobre el terreno el personal de la operación), y que afectan fundamentalmente a la población civil. Son conflictos relativamente pequeños pero que causan un gran número de víctimas inocentes. Este tipo de conflicto hizo que las Naciones Unidas y la comunidad internacional, cuya preocupación primordial hasta ese

⁶⁵ Ver: Fernández Sánchez, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, *Op. cit.*, pp. 30 y 31; y FUENTE COBO, Ignacio, "Las operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución", en VILANOBA TRÍAS. Pere y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (Coord.), *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2000, p. 95.

momento era regular o evitar el uso de la fuerza en conflictos entre Estados, cambiasen el planteamiento surgido en el marco de la Carta de Naciones Unidas iniciando una reformulación del tipo de misión que se había llevado a cabo hasta ese momento.

En los primeros años tras el fin de la guerra fría (1988-1995) se establecieron 16 nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, frente a las 13 de todo el período anterior, cuya característica más destacada fue el carácter multidimensional⁶⁶ de las nuevas operaciones.

Así surgieron lo que se ha denominado *Operaciones de Segunda generación*⁶⁷, con mandatos que rebasaron el alcance de las tareas originarias de naturaleza estrictamente militar de observación de alto el fuego o la separación de las partes en conflicto. Entre las funciones de este nuevo tipo de operaciones estaban el desminado, la desmovilización de combatientes y su reintegración a la vida civil, la depuración de fuerzas armadas, la promoción de derechos humanos, el fortalecimiento del poder judicial y otras instituciones nacionales como las fuerzas de policía, la preparación y supervisión de elecciones, etc. Llegando incluso hasta el punto de tener que asumir, en algunas ocasiones, el control casi total de un Estado durante un cierto período más o menos prolongado. Por otro lado, junto con el componente militar de la operación se va a desplegar tanto un componente civil como un componente policial.

⁶⁶ Entre sus objetivos estaban, no sólo mantener la paz y la seguridad, sino también facilitar procesos políticos, proteger a civiles, ayudar en el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes; apoyar la organización de procesos electorales, proteger y promover los derechos humanos y ayudar a restablecer el estado de derecho.

⁶⁷ Son las que tienden a dar respuesta a necesidades como el fortalecimiento de las instituciones, el fomento de las instituciones, el fomento de la participación política, la protección de los derechos de la minoría, la organización electoral, prestación de ayuda humanitaria y de desastres naturales. El componente militar no es eliminado dado que se necesita de él para alcanzar unos mínimos de paz y seguridad (orden público) con el que poder desarrollar las otras actividades.

Desde el punto de vista de su fundamentación jurídica, estas operaciones no presentan novedades respecto de las llamadas de primera generación, es decir, naturaleza consensual, consentimiento del Estado donde se despliegan, imparcialidad y uso de la fuerza sólo en legítima defensa. La novedad de este tipo de operaciones podemos observar que no reside en su naturaleza y régimen jurídico, sino en su mandato y la composición de las fuerzas que la integran.

Muestra clara de este tipo de operaciones fueron el *Grupo de Naciones Unidas de Asistencia para la Transición en Namibia* (UNTAG), establecido con el propósito de ayudar al Representante Especial del Secretario General a velar por la pronta independencia de Namibia a través de la celebración de unas elecciones libres y justas bajo la supervisión y control de Naciones Unidas, y la *Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya* (UNTAC), establecida para garantizar la aplicación de los Acuerdos sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, firmado en París el 23 de octubre de 1991.

A partir de 1998, fueron planteándose nuevas acciones con la incorporación de nuevas y más complejas funciones que se agregarían al ya de por sí complejo mandato propio de las operaciones de segunda generación. La flexibilidad característica de las operaciones de mantenimiento de la paz se llevó a tal extremo que, saltando por encima de los límites que definían a este tipo de operaciones, empezaron a encargarles funciones que sólo podían cumplirse si no se tenían en cuenta alguno de los principios clásicos, llegando hasta límites como el de usar la fuerza más allá de la legítima defensa.

En este nuevo tipo de *operaciones de tercera generación*⁶⁸ la acción de la operación de mantenimiento de la paz dejó de limitarse al mantenimiento de la paz,

⁶⁸ Son aquellas operaciones en las que se ha incorporado la posibilidad de utilizar la fuerza armada como mecanismo de coacción para hacer respetar el mandato o fines que persigue la operación. Se basan en

trasladándose al terreno de la imposición de la paz, al otorgarle el Consejo de Seguridad mandatos más amplios bajo el paraguas del Capítulo VII de la Carta, lo que llevó a que se difuminase la débil línea que separaba la distinción entre operaciones de mantenimiento de la paz, de naturaleza consensual y más propias del Capítulo VI, de las de imposición de la paz, de naturaleza coercitiva y apoyadas en el Capítulo VII, que respondían a principios jurídicos diferentes.

Además, entre 1995 y 1997, se produce un fenómeno que sin ninguna duda afectará al desarrollo posterior de las operaciones de mantenimiento de la paz:

“la «autorización» por el Consejo de Seguridad para que fuerzas multinacionales realicen funciones de mantenimiento de la paz. Se trata de operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas, con un mandato autorizado por las Naciones Unidas, pero con un mando internacional unificado «al margen» de las Naciones Unidas.”⁶⁹

dando inicio a una etapa en la que se actuaría principalmente en conflictos internos que tenían lugar en el territorio de un solo Estado:

“El hecho de que la URSS permitiera al Consejo de Seguridad exigir a Irak su retirada de Kuwait tras la invasión realizada en agosto de 1990, permitió a las Naciones Unidas inaugurar una nueva etapa de intervencionismo en conflictos internos e internacionales que se desarrollaría en los años siguientes (principalmente en Irak, 1990; Somalia, 1992; Yugoslavia, 1992; y Haití, 1993; y, en menor medida, en otros países, como Liberia, 1992; Angola, 1993; o Ruanda, 1994). Esta etapa se caracteriza principalmente por recuperar, tras las experiencias excepcionales de Corea y Rhodesia, la aplicación coercitiva de medidas de restablecimiento de la paz, incluso mediante el uso de la fuerza: medidas de embargo propias del artículo 41 del Capítulo VII de la Carta –adoptadas para hacer efectivas resoluciones del Consejo tendentes a asegurar el cese de hostilidades, la retirada de territorios ocupados, el desarme de contingentes, la desmilitarización de zonas o el reparto de ayuda humanitaria, basadas en los artículos 39 o 40– suelen ir acompañadas de operaciones militares contra las partes incumplidoras de estas decisiones.”⁷⁰

el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y surgieron por las dificultades encontradas para poner en práctica la ejecución de las operaciones de segunda generación.

⁶⁹ CARDONA LLORENS, Jorge, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*, Op. cit., p. 796.

⁷⁰ PEREA UNCETA, José Antonio, “Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas” en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVIII (2005), p. 134.

El mandato contenido en estas operaciones no se ajusta a la competencia atribuida al Consejo de Seguridad por el Artículo 42 de la Carta, sino que toman la forma de autorizaciones para el uso de la fuerza (no de forma directa sino utilizando eufemismos como el de *“emplear todas las medidas o medios necesarios para hacer cumplir el mandato”*), y que consisten básicamente en una autorización genérica a los Estados Miembros con el propósito de hacer efectivas las resoluciones del Consejo por cualquier medio, incluso haciendo uso de la fuerza armada.

Tantas fueron las operaciones en las que no llegaban a observarse los principios aplicables a toda operación de mantenimiento de la paz, y en especial, el de abstenerse a recurrir al uso de la fuerza salvo en el caso de legítima defensa que el Secretario General Boutros Boutros-Ghali en su Informe *Suplemento de una Agenda para la Paz* expuso:

“Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes, se desarrollaron de una manera considerada parcial o recurrieron al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de la legítima defensa. (...) Casos ilustrativos a este respecto son los de Somalia y de Bosnia y Herzegovina.

En uno y otro casos, se establecieron nuevos mandatos para unas operaciones de mantenimiento de la paz que ya estaban en marcha, mandatos que exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la fuerza.

Hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias.”⁷¹

En cuanto a ejemplos de operaciones de mantenimiento de la paz de tercera generación, podríamos hacer referencia, por un lado, a la *Operación de Naciones*

⁷¹ Doc. N.U. A/50/60, de 25 de enero de 1995, “Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas”, párrafos 34, 35 y 33, respectivamente.

Unidas en el Congo (ONUC), “operación de tercera generación ‘avant la lettre’ y que supuso un claro antecedente, aunque desgraciadamente minusvalorado y no tenido lo suficientemente en cuenta, en relación a alguna de las operaciones de paz desarrolladas en la primera mitad de la última década del siglo XX.”⁷², creada, como ya señalamos con anterioridad, con ocasión del conflicto suscitado en ese país por la intervención belga y la secesión de Katanga, “con el propósito de proporcionar al gobierno congolés la asistencia militar de que tuviera necesidad hasta que las fuerzas nacionales de seguridad pudieran cumplir sus funciones”⁷³; por otro, a la *Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia* (UNPROFOR), establecida inicialmente con el propósito de garantizar la desmilitarización de ciertas zonas previamente designadas, y cuyo mandato inicial se modificó en dos ocasiones para, en una primera modificación, ampliar el mandato a Bosnia Herzegovina con el propósito de apoyar el envío de socorro humanitario y vigilar las "zonas de prohibición de vuelos" y las "zonas seguras" y, posteriormente, se amplió el mandato a la ex República Yugoslava de Macedonia para realizar una vigilancia preventiva en las zonas fronterizas.

De estas operaciones se aprendieron lecciones muy dolorosas:

*“Ya fuera porque los mandatos no eran apropiados, ya fuera porque los saboteadores fueron más eficaces que los amantes de la paz, ya fuera porque la operación carecía de los medios necesarios o porque el momento del despliegue no era el adecuado, lo cierto es que la mayor parte de estas operaciones fueron un fracaso, pues no pudieron evitar, al menos durante un largo período de tiempo, la continuidad de los enfrentamientos armados, ni las masacres de civiles.”*⁷⁴

⁷² DÍAZ BARRADO, Castor Miguel (dir.) y OTROS, *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, U.N.E.D., Madrid, 2006, p. 132.

⁷³ CARDONA LLORENS, J., “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, *Op. cit.*, p. 249.

⁷⁴ *Ibidem*, p.255.

c. Operaciones de Mantenimiento de la Paz “robustas”.

El Secretario General Boutros-Ghali, según diversos autores gran defensor y promotor de la ampliación de funciones de las operaciones de mantenimiento de la paz y de los instrumentos para llevarlas eficazmente a cabo, entre los que se incluyen la autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, tras las dolorosas experiencias que había sufrido vendrá a señalar, en el antes mencionado informe “Suplemento a Una Agenda para la Paz”:

“En realidad, no hay nada más peligroso para una fuerza de mantenimiento de la paz que pedirle que recurra al uso de la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue le impiden hacerlo. La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz; además, la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz. Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.”⁷⁵

Esta situación condujo a una crisis del mantenimiento de la paz en el seno de Naciones Unidas por el resultado de las llamadas operaciones de tercera generación que tuvo entre sus consecuencias

“la ‘renacionalización de las actuaciones militares en el exterior, extendiéndose las operaciones multinacionales con autorización pero sin situarse bajo control de Naciones Unidas, cuando no simplemente la actuación unilateral en violación flagrante de las normas más esenciales de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.”⁷⁶

Estos acontecimientos llevaron al siguiente Secretario General, Kofi Annan, a constituir un grupo de alto nivel encargado de examinar todas las cuestiones acerca de las operaciones de mantenimiento de la paz, dando lugar al informe conocido como *Informe Brahimi*⁷⁷ en el cual, junto a extensas consideraciones relativas a todas las

⁷⁵ Doc. N.U. A/50/60, *Op. cit.*, párrafo 35.

⁷⁶ DÍAZ BARRADO, Castor Miguel (dir.) y OTROS, *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, *Op. cit.*, p. 155.

⁷⁷ Doc. N.U. A/55/305 – S/200/809, de fecha 21 de agosto de 2000, Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos (*Informe Brahimi*).

cuestiones que afectan a las operaciones de mantenimiento de la paz, se sustituye la expresión *Operaciones de Mantenimiento de la Paz* por una más general de *Operaciones de Paz*.

Además, el grupo de alto nivel defenderá que “en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza”⁷⁸, mandatos fuertes, sólidos o robustos, lo que significa que las fuerzas que se aporten a las operaciones deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y, al mismo tiempo, deben representar una *verdadera amenaza disuasiva*, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, *características tradicionales de las operaciones de mantenimiento de la paz*.

Estas características (fuerzas más numerosas, mejor equipadas y facultadas para hacer uso de la fuerza, con mandatos robustos) son las que van a identificar a las nuevas operaciones de paz, de carácter complejo y multidimensional (ya no sólo se limitan a mantener la paz), y que algunos autores van a identificar como *operaciones de cuarta generación*⁷⁹. Entre este tipo de operaciones cabe citar, por su significación, la *Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo* (ONUC), establecida con el propósito de contribuir a restablecer la paz y estabilidad en el país, y con un mandato muy amplio en el que se encontraba vigilar la aplicación del Acuerdo de cesación del fuego, colaborar para la liberación de todos los prisioneros de guerra y militares cautivos, supervisar y verificar la separación y el redespliegue de las fuerzas de las partes, facilitar la prestación de ayuda humanitaria y la supervisión de la situación de los derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables, contribuir a la conclusión con éxito del proceso electoral establecido en el acuerdo

⁷⁸ *Ibidem*, párrafo 51.

⁷⁹ Son aquellas que junto a las funciones tradicionales, son destinadas a prevenir los quebrantamientos de la paz mediante la diplomacia preventiva y los despliegues preventivos. Deben representar una amenaza disuasiva en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno.

global e inclusivo, ayudando a establecer un entorno seguro para celebrar elecciones libres, transparentes y pacíficas, etc.

También, la *Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano* (UNIFIL), operación que establecida en 1998 para confirmar la retirada de las tropas israelíes de sur del Líbano, restablecer la paz y seguridad internacionales y ayudar al gobierno libanés a garantizar la restitución de su autoridad efectiva en la zona (se consideraría como de primera generación), pasó a convertirse en una operación de cuarta generación tras la ampliación en 2006 de su mandato inicial, al ampliarse sus funciones a las de supervisar la cesación de hostilidades, acompañar y apoyar a las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) a medida que se despliegan en todo el sur al tiempo que Israel retira sus fuerzas armadas del Líbano, ampliar su asistencia para ayudar a garantizar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas, ayudar al Gobierno del Líbano para que asegure sus fronteras y otros puntos de ingreso para impedir la entrada en el Líbano de armas o material conexo sin su consentimiento, etc.

Hay que señalar, no obstante, que esta clasificación de las operaciones de mantenimiento de la paz por “generaciones” no es compartida por una parte de la doctrina e incluso, de los autores que sí la comparten, hay algunos que no ven clara la diferencia entre operaciones de tercera y cuarta generación, de ahí que estas últimas haya preferido desarrollarlas en un epígrafe propio. Otros autores, en cambio, prefieren una clasificación más “oficial” como la que se recoge en el informe del Secretario General Boutros-Ghali antes mencionado (*Un Programa de Paz*), en el que desarrolla una clasificación ampliamente aceptada y válida tanto para las misiones realizadas por Naciones Unidas como a las realizadas por Organismos Regionales del Capítulo VIII, y que está relacionada tanto con el grado de uso de la fuerza como con el momento en que se interviene, clasificación que según el Departamento de

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) se ha incorporado al acervo del mundo de las operaciones de paz. Esta clasificación es:⁸⁰

Diplomacia Preventiva (*conflict prevention*). Su objetivo es evitar que afloren controversias entre las partes o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar.

Establecimiento de la Paz (*peacemaking*). Están destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

Mantenimiento de la Paz (*peacekeeping/PK*). Exigen la presencia de personal militar o civil de las NNUU con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

Imposición de la Paz (*peace enforcement/PE*). Son el último recurso. Se utilizan cuando fracasan todas las posibilidades ya descritas. Las acciones se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de FFAA para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el CS determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión.

Consolidación de la Paz (*peace building*). El inicio de su aplicación coincide con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentran la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica.

⁸⁰ Doc. N.U. A/47/277, Op. cit., párrafos 20-59.

Ayuda Humanitaria (*humanitarian operation*). Compatible con todas las medidas anteriores. Fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigido por agencias especializadas de las NNUU o por organizaciones civiles.

Capítulo 4. Operaciones de paz contemporáneas: ¿El fin del Capítulo 6 ½ de la Carta?

Queda fuera de toda discusión que las operaciones de paz continúan siendo una herramienta fundamental de las Naciones Unidas para el arreglo pacífico de conflictos y controversias e incluso para prevenirlos. No obstante, su fisonomía, objetivos y procedimientos, han ido y con toda seguridad irán evolucionando para adaptarse a las necesidades de los nuevos conflictos y a los nuevos actores y condicionantes que han surgido y surgirán.

La concepción “tradicional” de las operaciones de mantenimiento de la paz se ha visto ampliamente superada por la realidad de los conflictos actuales, gran parte de los cuales se producen no entre Estados sino *ad intra*⁸¹ de éstos, y ésta es una característica que va a marcar la fisonomía de las nuevas operaciones, ya que no sólo va a ser necesario poner fin al enfrentamiento armado sino, además, crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de las instituciones básicas del Estado, tutelar el respeto a las normas de Derecho Internacional y de los Derechos Humanos y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias del conflicto, entre otras funciones.

Otra de las características de estas “nuevas” operaciones de paz, como ya hemos visto, es la cada vez más extendida autorización al uso de la fuerza más allá de

⁸¹ Según recoge el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), en su *2011 Yearbook*, desde el 2004 al 2010 no ha habido ningún conflicto interestatal activo. Durante la década 2001-2010, sólo 2 de los 29 conflictos armados han sido entre Estados.

la legítima defensa, incluso como subraya CARDONA LLORENS, “la autorización expresa del uso de la fuerza para la defensa del mandato sin hacer referencia explícita a la legítima defensa.”⁸²

En estos conflictos los ejércitos ya no son los actores principales, sino que participan grupos armados que pueden aparecer bajo formas diversas como las de guerrilleros, grupos paramilitares, milicias armadas, grupos integristas, sicarios, etc., en un contexto donde las instituciones del Estado o se han debilitado o se han colapsado, generando un ambiente en el que la ley prácticamente no existe, salvo la del más fuerte, en donde se ha instalado el caos.

Además, en muchos de estos conflictos, la población civil no sólo es la víctima colateral del mismo, sino que es precisamente el objetivo, el blanco de unos métodos inhumanos como la limpieza étnica, el genocidio, el terrorismo, las ejecuciones sumarias, las violaciones masivas de mujeres, el reclutamiento forzoso de niños soldados, etc., lo que explica el aumento del número de personas desplazadas y refugiadas, así como el aumento en el número de víctimas (sobre todo de víctimas inocentes).

Estas operaciones son cada vez más complejas ya que buscan actuar sobre todos los problemas de la zona fijándose como objetivo no sólo el cese del conflicto armado sino también la creación de las condiciones necesarias para que el país pueda desarrollarse por sí mismo. Al intervenir en este tipo de conflictos, las operaciones de paz deben combinar las tareas tradicionales con una amplia gama de responsabilidades militares, políticas, económicas y humanitarias. Ello obliga a que, tanto por parte de Naciones Unidas como de otras organizaciones internacionales, se

⁸² CARDONA LLORENS, Jorge, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*, Op. cit., p. 863.

apliquen proyectos de desarrollo en el que se combinen esas necesidades militares, políticas, sociales, económicas o financieras y humanitarias.

a. Las llamadas operaciones de cuarta generación.

En los primeros momentos de una operación de paz “contemporánea”, cuando los enfrentamientos están todavía presentes o continúan desarrollándose, adquiere mayor importancia el componente militar cuyos objetivos básicos son el obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad a la población y a las agencias de asistencia y apoyar las acciones de asistencia humanitaria y de desarme.

Conforme la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades de combate y aumenta las del componente de apoyo civil y administrativo. Por su parte, el personal civil adquiere el protagonismo de las acciones que van dirigidas a la reconstrucción, asistencia política y social y a la ayuda humanitaria, configurándose las misiones en cuatro pilares básicos:

- *Seguridad:* proporcionada por las fuerzas militares desplegadas y cuyos objetivos fundamentales son el mantenimiento de la seguridad y el apoyo para la reestructuración de las fuerzas armadas y, en algunos casos, el de las fuerzas policiales del Estado.
- *Reconstrucción:* a cargo de organizaciones internacionales con capacidades económicas o conformadas, caso por caso, por un “grupo de donantes” y que tienen como objetivo la rehabilitación del tejido económico y la reconstrucción de las infraestructuras básicas imprescindibles para la zona.
- *Desarrollo político y democrático:* normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales (ONU, OSCE, UE,...) y cuyo objetivo es la

reconstrucción, y en muchos casos la creación, de estructuras políticas y sociales en la zona de conflicto y el tutelaje de su funcionamiento durante un periodo de tiempo.

- *Asistencia humanitaria*: desarrollado por las “agencias” de Naciones Unidas o internacionales y por un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen como objetivo el apoyo directo a la población en la zona de conflicto, no sólo en el campo del suministro alimentario, sino también en el desarrollo de ciertos sectores productivos, en el campo de la educación o en el del fomento de medidas de protección de las minorías o los sectores más desfavorecidos.

Un ejemplo de operación multidimensional, en donde se puede apreciar claramente esta estructura, es la operación en Kosovo en donde, junto a la operación de Naciones Unidas (UNMIK) encargada de la administración civil del territorio, operan otros Organismos como la OTAN a través de la Fuerza de Kosovo (KFOR) con el propósito de mantener la ley y el orden e inspeccionar la desmilitarización, el alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) coordinando la asistencia humanitaria, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) como responsable de la democratización y el fortalecimiento institucional y la Unión Europea encargada, por un lado, de la reconstrucción general del territorio y, por otro, asistir a las autoridades kosovares en el área del Estado de Derecho, a través de la misión EULEX-Kosovo.

Comparto la idea apuntada por distintos autores de que, si no la principal diferencia, sí una de las claras diferencias que distinguen las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales de las desarrolladas en la última década, es la falta del consentimiento de todas o de alguna de las partes. En las operaciones desplegadas en Yugoslavia, Somalia o Haití, por citar algunos ejemplos, no se ha

obtenido el consentimiento de todas las partes más directamente implicadas en el conflicto, lo que ha supuesto que estas operaciones fueran acusadas de falta de imparcialidad, sobre todo cuando éstas tenían la posibilidad de hacer uso de la fuerza, al apoyar sólo a una parte de los beligerantes.

Y esa falta de consentimiento de todas las partes afectadas, junto a la autorización para hacer uso de la fuerza armada, es lo que distingue las operaciones de mantenimiento de la paz ideadas por Hammarskjöld (*peacekeeping*) de las operaciones para imposición de la paz (*peace enforcement*), más propias de las acciones coercitivas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta confusión entre una operación de mantenimiento de la paz y otras medidas o acciones, sean las previstas en el Capítulo VII de la Carta, sean las autorizaciones para hacer uso de la fuerza al margen del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, junto a la alteración o modificación de los requisitos tradicionales, ha provocado no sólo una cierta deslegitimación de las Naciones Unidas, sino la diferencia entre éxito y fracaso de la operación:

“Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que algunos de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias.”⁸³

b. La externalización o regionalización de las nuevas Operaciones de Paz.

Junto al desarrollo estudiado de las operaciones de paz con mandato de Naciones Unidas y dirigidas por la propia Organización tras la guerra fría, el Capítulo VII de la Carta ha sido desarrollado a través de un tipo de operaciones, en las que las operaciones militares coercitivas se efectúan, bien a través de coaliciones multinacionales, bien a través de Organismos Regionales (U.E., OTAN, OUA, etc.).

⁸³ Doc. N.U. A/50/60, *Op. cit.*, párrafo 33.

Este tipo de operaciones, sin lugar a dudas, supone una “descarga” de las competencias del Consejo de Seguridad en la aplicación de medidas coercitivas en favor de un Estado o de un grupo de Estados que, si bien permite a las Naciones Unidas disponer de unas fuerzas con capacidad de aplicar medidas coercitivas de forma más o menos rápida y dentro del contexto de la Carta, por otro lado, puede dar lugar a que las grandes potencias o los países con derecho de veto en el Consejo de Seguridad se sirvan de este mecanismo para defender intereses particulares que poco o nada tienen que ver con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Muestra de este nuevo camino seguido por la Organización fue la intervención en el conflicto de Irak en la primera guerra del Golfo Pérsico. Mediante la Resolución 678 de 29 de noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad autorizaba a una coalición de Estados a intervenir en el conflicto y a hacerlo con el empleo de la fuerza (todos los medios necesarios). Esta situación guarda, sin embargo, poca relación con lo establecido en el Capítulo VII de la Carta, excepto en lo relativo a la autorización dada para hacer uso del derecho de legítima defensa colectiva, bajo el amparo de lo señalado al respecto en el artículo 51.

Esta nueva forma de actuar por parte de las Naciones Unidas para velar por la paz y la seguridad internacionales, supuso una nueva modalidad de actuación en donde las acciones van a encargarse a un grupo de Estados bajo el mando y dirección de los mismos, en lugar de efectuarse por fuerzas aportadas por los Estados para actuar bajo mandato directo de la ONU. Da la impresión de que con este mecanismo se tiende a legalizar una especie de “externalización” del uso de la fuerza armada por parte de las Naciones Unidas, dejándola en manos de los Estados, coaliciones u Organismos Regionales autorizados, de manera que en operaciones de paz instadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad, los participantes son los que deciden cuándo emplear medidas coercitivas, entre los que se incluyen el uso de la fuerza (de ahí el peligro de utilizar expresiones como la antes citada, “autorizar cualquier medida”,

dado que por su generalidad da cabida a cualquier tipo de acción), y que pueden tener cierta tendencia a justificar ciertas iniciativas unilaterales adoptadas por ellos mismos basándose en una interpretación extensiva del mandato inicial aprobado por el Consejo de Seguridad, como sucedió con la *Operación Provide Comfort* desencadenada contra el gobierno de Iraq en la segunda guerra del Golfo sin apoyo expreso en la Resolución 688 (1991) de 5 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad, ni en ninguna otra resolución habilitante.

A este respecto, comparto totalmente la reflexión efectuada por SANJOSÉ GIL al señalar que,

“la falta de voluntad de los Estados de aplicar las disposiciones de la Carta y, en especial, de celebrar los acuerdos del art. 43, ha provocado que el Consejo de Seguridad se haya convertido simplemente en un árbitro del uso de la fuerza, alguien que se limita a ‘autorizar’ que se use la fuerza”⁸⁴,

en el sentido de que si en los algo más de 66 años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas no se han celebrado los acuerdos previstos en el mencionado artículo 43, es más que probable que éstos nunca lleguen a celebrarse y que la causa de esto radique en la falta o escasa voluntad de los Miembros de Naciones Unidas y, por lo tanto, que nunca lleguen a celebrarse, lo que lleva aparejado sin ningún tipo de dudas que ante la gran cantidad de conflictos (la mayoría de ellos internos) que se generan, si las Naciones Unidas desean imponer un poco de orden deberán acudir, necesariamente, a buscar el apoyo de otros organismos o actores con mayor capacidad y menor posibilidad de bloqueo para intentar atajar los diversos conflictos.

Y esa parece ser la nueva “filosofía” de las Naciones Unidas, delegar en otros cuando hay que actuar con contundencia (cuyo máximo exponente es, sin ninguna

⁸⁴ SANJOSÉ GIL, Amparo, “Algunas reflexiones sobre el informe del Grupo de Alto nivel creado por el Secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 9, 2005, p. 10

duda, usar la fuerza armada) y quedarse ella misma la parte “diplomática” del arreglo del conflicto, algo así como dejar que el *trabajo sucio* se lo hagan otros.

Esta misma “filosofía” va a empezar a aplicarse en algunas operaciones de mantenimiento de la paz. A partir de 1955 nos vamos a encontrar con que, además de crear una OMP para cumplir funciones tradicionales, se autoriza la creación de una fuerza multinacional, autorizada a usar la fuerza, con la finalidad de garantizar la seguridad de la operación y de su mandato.⁸⁵

Pese a todo, estas operaciones efectuadas por fuerzas multinacionales con mandato amplio del Consejo de Seguridad en el que se incluye la autorización al uso de la fuerza, siguen siendo operaciones de mantenimiento de la paz y deben contar, irrenunciablemente, con el consentimiento otorgado por el Estado donde debe desplegarse la operación. Se encuentran, como señala PEREA UNCETA, lejos de la competencia atribuida al Consejo de Seguridad en el artículo 42 de la Carta y, obviamente, fuera de los medios y procedimientos previstos en el artículo 43 por los motivos antes expuestos. Se trata, en definitiva, de un tipo de operaciones o medidas ajenas al Capítulo VII de la Carta que “adoptan la forma de ‘autorizaciones al uso de la fuerza, consistentes en una autorización genérica a los Estados miembros de las Naciones Unidas para adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las resoluciones del Consejo de Seguridad.”⁸⁶

Diversos autores como Perea Unceta, Cardona Llorens o Rodríguez González, entre otros, hacen bien en recalcar que este tipo de operaciones no deben ser confundidas con las autorizaciones a los Estados miembros para que usen la fuerza, más propias de las medidas coercitivas del Capítulo VII, sino que se trata de

⁸⁵ CARDONA LLORENS, Jorge, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*, Op. cit., p. 796.

⁸⁶ PEREA UNCETA, José Antonio, “Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas, Op. cit., p. 134.

operaciones de mantenimiento de la paz independientemente de que éstas se realicen por Fuerzas Multinacionales, Organismos o Acuerdos Regionales del Capítulo VIII, Fuerzas establecidas *ad hoc*, o fuerzas al margen del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, que llevan asociado a su mandato la autorización del uso de la fuerza, pero sujetas a los principios básicos de las mismas (consentimiento de las partes, imparcialidad y no utilización de la fuerza salvo en casos de legítima defensa).

Algunos autores señalan que nos encontramos ante un proceso que puede ser calificado como de *externalización* (Cardona) o *privatización* (Fuente Cobo⁸⁷ o el propio Cardona) del uso de la fuerza, que va a llevar aparejado un debilitamiento del sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta de las Naciones Unidas al hacer que el peso de mantener la paz recaiga no sobre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (órgano que expresamente tiene establecida esa competencia en la Carta de las Naciones Unidas), sino sobre los Estados que, de alguna manera, tienen algún tipo de interés en su establecimiento y gestión.

Este debilitamiento del sistema de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad frente a los Estados u Organismos Regionales tiene un punto de inflexión con motivo de los graves sucesos acaecidos en los Estados Unidos a causa de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tras estos atentados, el gobierno de los EE.UU., haciendo una interpretación más que extensiva del derecho a la legítima defensa regulado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (única excepción que recoge de manera expresa la Carta para el uso de la fuerza por parte de los Estados y que lleva implícita la no consideración como un acto de agresión el ataque contra el Estado agresor), al frente de una coalición de países encabezada por ellos mismos decidió actuar sin mandato de las Naciones Unidas vulnerando, por tanto, todos los principios recogidos en la Carta y:

⁸⁷ FUENTE COBO, Ignacio, "Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución", *Op. cit.*, p.96.

“argumentando una legítima defensa que desborda los más elementales criterios de racionalidad, bombardearán, invadirán y someterán a Afganistán ante el vergonzoso silencio y pasividad del C. de S. [Consejo de Seguridad]. Este debilitamiento será llevado a sus últimas consecuencias con ocasión del conflicto de Irak en 2003”⁸⁸

c. Kosovo, o el paradigma de las nuevas Operaciones de Paz.

Hay un cierto nivel de aceptación por parte de la doctrina en el sentido de que la operación en Kosovo representa un claro exponente del nuevo concepto de operaciones de paz.

“Pese a la antigüedad de los orígenes del conflicto en Kosovo, el inicio de la última década del siglo pasado marcó el agravamiento que condujo a que la lucha armada allí desencadenada adquiriera dimensiones internacionales.”⁸⁹

En 1990 el Gobierno de Belgrado inició un proceso de represión en la región como reacción al auge nacionalista en varias repúblicas yugoslavas, llegando a disolver el parlamento y el gobierno albanés y aboliendo el estatus de autonomía de que disponía. Ante esta situación, en 1991 los insurgentes proclamaron de manera unilateral la República de Kosovo e iniciaron una serie de ataques contra policías serbios así como contra civiles que dio lugar a una drástica reacción por parte de los serbios que desencadenó una escalada de violencia de gran magnitud.

En 1997, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) entabló negociaciones con las autoridades yugoslavas con el propósito de devolver a Kosovo su autonomía. Ante el fracaso de las negociaciones, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con arreglo al Capítulo VII de la Carta, aprobó la Resolución 1160 (1998), de 31 de marzo, en la que, entre otras cosas, condenaba el uso de una fuerza

⁸⁸ CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, *Op. cit.*, p. 273.

⁸⁹ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, John, “El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los casos recientes de usos mayores de la fuerza armada: la desnaturalización del sistema internacional de seguridad colectiva”, en *Papel Político*, Vol. 12, Nº 2, julio-diciembre 2007, Bogotá (Colombia), p.495.

excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como todos los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo, y decidía imponer un embargo de armas total a la República Federativa de Yugoslavia, incluida Kosovo, recalcando “que si no se alcanzan adelantos constructivos hacia la solución pacífica de la situación en Kosovo se considerará la adopción de medidas adicionales.”⁹⁰

Tras esta resolución, el Consejo de Seguridad, “gravemente preocupado por los intensos combates recientes en Kosovo y, en particular, por el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por las fuerzas de seguridad serbias y por el ejército yugoslavo ante el deterioro de la situación en la zona”, mediante la Resolución 1199 (1998), de 23 de septiembre⁹¹, y tras mostrar su preocupación por el “rápido deterioro de la situación humanitaria en todo Kosovo y los informes de violaciones cada vez más frecuentes de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional”, califica la situación de manera expresa como “una amenaza a la paz y la seguridad en la región” y exige a los líderes albano-kosovares y a la República Federativa de Yugoslavia el cese de la violencia, el mantenimiento del alto el fuego y el inicio de un proceso político a través de un *diálogo significativo* sin condiciones previas, entre otras cosas.

La grave situación que sigue provocando el conflicto obliga al Consejo de Seguridad a aprobar la Resolución 1203 (1998), de 24 de octubre,⁹² mediante la que destaca su alarma y preocupación por la grave situación humanitaria que sigue existiendo en todo Kosovo y la inminente catástrofe humanitaria, afirmando “que la situación no resuelta en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) constituye una amenaza constante para la paz y la seguridad en la región”, y actuando de acuerdo con

⁹⁰ Resolución 1160 (1998), de 31 de marzo de 1998, del Consejo de seguridad, sobre la situación en Kosovo, [S/RES/1160 (1998)].

⁹¹ Resolución 1199 (1998), de 23 de septiembre de 1998, del Consejo de seguridad, sobre la situación humanitaria en todo Kosovo, [S/RES/1199 (1998)].

⁹² Resolución 1203 (1998), de 24 de octubre de 1998, del Consejo de seguridad, sobre la situación en Kosovo, [S/RES/1203 (1998)].

el Capítulo VII de la Carta, exige que tanto la República Federativa de Yugoslavia como los dirigentes albaneses de Kosovo y todos los demás elementos de la comunidad albanesa de Kosovo cumplan plenamente y en forma inmediata las resoluciones 1160 (1998) y 1199 (1998).

El incumplimiento por un lado de las resoluciones 1160, 1199 y 1203 del Consejo de Seguridad, y por otro el fracaso de las negociaciones y la reanudación de la campaña militar por parte de las fuerzas serbias, va a provocar la intervención armada contra Yugoslavia de un Organismo Regional como es la OTAN sin haber obtenido previamente la autorización del Consejo de Seguridad (ni haberla buscado, por el temor al veto de Rusia y China), sin que se tratara de uno de los supuestos recogidos en el Artículo 5 de la Carta del Atlántico⁹³ y, por supuesto, sin el consentimiento de ninguna de las partes, pero invocando la presunta legitimidad de sus actos al considerar que se trataba de una intervención humanitaria, intervención armada que fue con posterioridad legitimada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan⁹⁴, y bochornosamente asumida (por su silencio) por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio.⁹⁵

⁹³ Art. 5. Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales. *Tratado del Atlántico Norte, Washington, 4 de abril de 1949.*

⁹⁴ Kofi Annan lo justificaba señalando que, cuando la paz está fuertemente amenazada y un drama humanitario está a punto de suceder, como ocurrió en Ruanda, la comunidad internacional tenía derecho a recurrir a la fuerza si el Consejo de Seguridad está incapacitado para hacerlo: "To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might say: leave Kosovo aside for a moment, and think about Rwanda. Imagine for one moment that, in those dark days and hours leading up to the genocide, there had been a coalition of states ready and willing to act in defence of the Tutsi population, but the council had

En esta última resolución, el Consejo de Seguridad “condena todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como los actos terroristas de todas las partes”⁹⁶, pero no hace ninguna referencia ni expresa ni tácita a los ataques perpetrados por la OTAN absteniéndose, por tanto, de condenar la intervención, lo que supone una legitimación tácita de los ataques aéreos ilegales contra el territorio de Kosovo. Al mismo tiempo, autoriza el despliegue, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de presencias internacionales con participación sustancial de la OTAN, bajo mando y control unificado, y cuyo mandato se determinará conforme al Capítulo VII de la Carta.

La intervención militar en Kosovo fue calificada por sus defensores como un conflicto en el que, por sus características, no eran aplicables las reglas o principios fundamentales del Derecho Internacional ampliamente consolidados como eran los de la *obligación de no intervenir en los asuntos internos de un estado y el respeto a su soberanía*, así como *el principio de prohibición del uso de la fuerza*, debido a la circunstancia de que el ataque se produjo con el propósito de poner fin a una crisis humanitaria “local” que constituía, para una parte de la comunidad internacional, una amenaza constante a la paz y la seguridad en la región.

El argumento sostiene, en definitiva, que cuando un gobierno atropella los derechos de sus ciudadanos de la misma manera que el régimen del Presidente Milosevic violó los derechos de los albaneses en Kosovo, la comunidad internacional

refused or delayed giving the green light. Should such a coalition then have stood idly by while the horror unfolded? (...) The charter requires the council to be the defender of the "common interest". Unless it is seen to be so-in an era of human rights, interdependence and globalisation-there is a danger that others will seek to take its place.”, ANNAN, Kofi, “Two concepts of sovereignty”, en *The Economist*, Tomo 325, Nº 8137, London, september 18, 1999, pp. 49-50.

⁹⁵ Resolución 1244 (1999), de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad, por la que se establece presencias internacionales (una civil y otra de seguridad) en Kosovo así como una administración provisional. [S/RES/1244 (1999)].

⁹⁶ *Ibidem.*, párrafo 5.

tiene el derecho y el deber de intervenir utilizando todos los medios a su alcance, incluso la fuerza armada, para poner fin a esa violación de derechos.

Pero la Carta de las Naciones Unidas no contiene ningún precepto en que pueda tener cabida la *intervención por razones humanitarias* en los asuntos internos de un Estado por lo que, pese a la legitimación dada a esta operación tanto por parte del Secretario General como por parte del Consejo de Seguridad, la intervención armada de la OTAN en los Balcanes careció de fundamento jurídico de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

“Fue una intervención claramente contraria al DI en vigor, más concretamente, se produjo en grave violación del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y de los principios constitucionales del DI contemporáneo, que prohíben la amenaza o el uso de la fuerza y preservan la soberanía y la integridad territorial del Estado, contenidos en la Resolución 2625 (XXV) de 1970.”⁹⁷

Y tras Kosovo, llegaron las intervenciones en Afganistán en 2001, Iraq en 2003, Libia en 2011, ..., y quizás veamos la intervención en Siria o Irán, quizás.

Por tanto, esta externalización o regionalización del mantenimiento de la paz, ha provocado que el esquema de seguridad colectiva “clásico” establecido en la Carta de las Naciones Unidas haya comenzado a desestructurarse pasando de estar bajo el control exclusivo del Consejo de Seguridad a ser gestionado por un reducido grupo de Estados miembros, entre los que se incluyen los Estados que cuentan con el más que discutible derecho de veto, interesados en monopolizar la función del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales según sus propios intereses. Es algo parecido a decir que Naciones Unidas no hace la guerra pero manda que la hagan coaliciones de Estados con su consentimiento, o sea, en su nombre. Es tirar la piedra y esconder la mano.

⁹⁷ JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional”, en *Revista de Occidente*, Nº 236-237, Enero 2001, p.92.

A este cambio han contribuido, entre otros, la escasez de medios y recursos humanos, logísticos y financieros de que disponen las Naciones Unidas, la falta de voluntad política de las grandes potencias que actúan más en función de sus propios intereses que de los intereses colectivos del conjunto de la sociedad internacional y, cómo no, la posición de la propia Organización de las Naciones Unidas que ha optado por desprenderse del ejercicio exclusivo de su función de mantener la paz y seguridad internacionales para dejarla en manos, como ya hemos señalado, de fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz que, bajo la coordinación de algunas organizaciones regionales como la OTAN, la UE, la UA, etc., que actúan sobre el terreno sin someterse al mando coordinado de las Naciones Unidas, bajo el paraguas de un mandato y/o autorización del Consejo de Seguridad.

d. La Resolución 2098 (2013): operaciones ofensivas selectivas.

En epígrafes anteriores, al hablar de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, he señalado la existencia de un cierto grado de aceptación por parte de la doctrina en que la operación en Kosovo supuso un antes y un después en la conceptualización de éstas, en el sentido de que dicha operación marcaba un punto de inflexión en los llamados mandatos “robustos” del Consejo de Seguridad, en los que se podía apreciar que pese a actuar bajo el manto del Capítulo VII de la Carta se vislumbraba una cierta externalización de la seguridad internacional y un uso de la fuerza más allá de los límites generalmente aceptados de la propia defensa y la defensa del mandato, justificándose para ello en la protección de los civiles y la constante violación de los derechos humanos.

Pues bien, desde que en 1948 se aprobara la primera misión de mantenimiento de la paz, y 14 años después de la operación en Kosovo que vimos en el epígrafe anterior, cuando la doctrina sigue sin ponerse de acuerdo en si esa operación, en

cuanto a mandatos robustos, era lo máximo a lo que la organización podía aspirar para cumplir su objetivo principal de mantener la paz y la seguridad internacionales sin romper las reglas del juego del tablero internacional, el 28 de marzo de 2013 el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 2098 en cuyo mandato se contempla por primera vez y de manera expresa, sin hacer uso de los eufemismos a los que nos tenía acostumbrados, el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa o de la defensa del mandato autorizando a la MONUSCO, a través de una Brigada de Intervención creada ad hoc y puesta bajo mando directo del Jefe de la misión, a llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas con el objetivo de neutralizar a los grupos armados que amenazan la autoridad del Estado y la seguridad de los civiles, todo ello bajo la protección del Capítulo VII de la Carta, pasando a ser la primera vez que una misión de mantenimiento de la paz se convierte en una misión para la imposición de la paz (peace-enforcement).

La Resolución 2098 (2013) del Consejo de Seguridad, de 28 de marzo de 2013, respondiendo a la amenaza que suponen las actuaciones de distintos grupos armados que operan dentro del territorio de la República Democrática del Congo sobre la población civil y sobre la autoridad del Estado (como las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), el Movimiento 23 de Marzo (M23), el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), los grupos Mayi-Mayi Gedeón y Mayi-Mayi Katanga, etc.), autoriza a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) no sólo a adoptar todas las medidas necesarias para cumplir con el mandato sino que, de manera expresa, la autoriza a *llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas*, mediante la puesta en marcha de una Brigada de Intervención creada ex profeso en el seno de la misión, con carácter excepcional y por un período de un año. Estas capacidades ofensivas, que van mucho más allá del alcance de la legítima defensa o la defensa del mandato, fueron renovadas mediante resolución 2147 de 28 de marzo de 2014, *“reiterando su carácter excepcional, sin que constituya*

un precedente, y sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz”. Con esta resolución se rompe uno de los tres pilares (junto con el consentimiento de las partes y la imparcialidad) sobre los que se asentaban las operaciones de mantenimiento de la paz, el uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa del mandato y no de forma coactiva. Autores como Fernández Sánchez señalan que “el elemento básico de la prohibición del uso de la fuerza estaba por tanto en la iniciativa del uso de la fuerza, que nunca estaría en manos de los contingentes de las Naciones Unidas.”⁹⁸

La idea de crear una Brigada de Intervención partió de las recomendaciones formuladas por el Secretario General en su Informe especial sobre la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos⁹⁹ en el cual, a la vista de oleadas recurrentes de conflictos, crisis humanitarias crónicas y graves violaciones de derechos humanos, especialmente en Kivu del Norte, y tras celebrar consultas con la Unión Africana, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la Conferencia Internacional sobre la región de los Grandes Lagos, que fueron quienes inicialmente concibieron la idea de desplegar una fuerza de interposición de la paz, propone establecer una brigada de intervención bajo mando operacional directo del Comandante de la Fuerza de la MONUSCO, durante un período inicial de un año, con la tarea de hacer efectiva la paz a través de, entre otras funciones, llevar a cabo operaciones ofensivas de carácter selectivo, por sí sola o con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo¹⁰⁰.

El proyecto de resolución¹⁰¹ fue presentado por Francia, EE.UU. y Togo, y aprobado por unanimidad, pese a ciertas reticencias mostradas por algunos miembros

⁹⁸ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Vol. I, *Op. cit.*, p. 134.

⁹⁹ Doc. N.U. S/2013/119, de 27 de febrero de 2013, Informe especial del Secretario General sobre la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.16.

¹⁰¹ Doc. N.U. S/PV.6943, de 28 de marzo de 2013, p. 8.

del Consejo de Seguridad como los representantes de Ruanda¹⁰², Guatemala¹⁰³, Argentina¹⁰⁴, Pakistán¹⁰⁵ y China¹⁰⁶, coincidentes la mayor parte de ellas en que al incluir la dimensión de imposición de la paz en una operación de mantenimiento de la paz, se podría comprometer la neutralidad e imparcialidad de la misión, pudiendo verse afectado por tanto alguno de los principios tradicionales de las operaciones de paz, e incluso la propia seguridad de los componentes de la misión, especialmente los civiles, al poder ser considerados éstos como parte “beligerante” en el conflicto, es

¹⁰² Sr. Gasana, “Al desplegar la Brigada de Intervención, recalcamos la necesidad de garantizar que no se ponga en peligro a ningún costo la imparcialidad del componente militar de la MONUSCO ni la protección de los cascos azules. Reiteramos la importancia de una separación clara entre la función de la Brigada de Intervención y la de las fuerzas regulares de la MONUSCO (...)”, *Ibidem*, p. 3.

¹⁰³ Sr. Rosenthal, “tenemos serias dificultades con el involucramiento de las Naciones Unidas en actividades de imposición de la paz, ya que ello podría comprometer la neutralidad e imparcialidad que encontramos tan esenciales para las actividades de mantenimiento de la paz de la Organización. (...). Pensamos que la misión de las Naciones Unidas debe ofrecer sus buenos oficios, su mediación y hasta una postura proactiva para resolver la disputa, pero su presencia debe percibirse por todas las partes como una de buen componedor y no como una parte potencial en el conflicto. (...) Nuestra preocupación es que toda la MONUSCO corre el riesgo de convertirse de manera indirecta en una misión de imposición de la paz, (...)”, *Ibidem*, p. 4.

¹⁰⁴ Sra. Perceval, “la creación de una Brigada de Intervención y, en particular, sobre su capacidad de uso de la fuerza en acciones ofensivas, aun cuando esta decisión del Consejo se haya tomado, tal como dice el párrafo 9 de la resolución 2098 (2013), “con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz”. (...) entendemos que estamos frente a un cambio conceptual del significado tradicionalmente asignado a las operaciones de mantenimiento de la paz. La inclusión de la dimensión de imposición de la paz en el concepto de mantenimiento de la paz, aun cuando se justifique en las circunstancias del caso, nos exige profundidad en la reflexión y responsabilidad en la acción.”, *Ibidem*, p. 6.

¹⁰⁵ Sr. Masood Khan, “La resolución establece claramente, en el párrafo 9, que la creación de la Brigada de Intervención se efectúa “con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz”. (...) El Pakistán mantiene su pleno compromiso con los principios básicos del mantenimiento de la paz, incluidos el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa y en defensa del mandato. (...) A pesar de nuestras constantes preocupaciones y reservas con respecto al concepto de la Brigada de Intervención y sus posibles implicaciones para la protección y la seguridad de los efectivos de mantenimiento de la paz, apoyamos la resolución como expresión de nuestro compromiso con la paz y la estabilidad en la República Democrática del Congo (...)”, *Ibidem*, p. 7.

¹⁰⁶ Sr. Li Baodong, “China cree que los tres principios de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz —el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la no utilización de la fuerza salvo en casos de legítima defensa o defensa del mandato— constituyen una importante garantía de éxito de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (...) China accede a título excepcional a que se despliegue la Brigada de Intervención en el seno de la MONUSCO. De conformidad con lo estipulado en esta resolución, el despliegue de esta Brigada de Intervención no sienta ningún precedente ni supone que las Naciones Unidas dejen de atenerse en todo momento a los principios del mantenimiento de la paz.”, *Ibidem*, p. 8.

decir, como combatientes y, por lo tanto, objetivos legítimos. Reticencias que como señaló, entre otros, el representante de China ante el Consejo de Seguridad, se sortearon al quedar clara la excepcionalidad de la medida y establecerse que ésta no constituía un precedente ni suponía que dejaran de atenderse en todo momento los principios rectores del mantenimiento de la paz.

Cuando apenas había transcurrido un mes desde la aprobación de la resolución 2098, y no obstante haber sido declarada la excepcionalidad (y temporalidad) de esta operación, el Consejo de Seguridad aprobó el 25 de abril de 2013 también por unanimidad de sus miembros, la resolución 2100 mediante la que establece la Misión de Estabilización Integrada Multidimensional de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) en la que de forma expresa se autoriza a tropas francesas para operar de manera paralela a la MINUSMA, como claro ejemplo de externalización del uso coercitivo de la fuerza, con la autorización para hacer uso de todas las medidas necesarias para estabilizar los principales centros de población, especialmente en el norte de Mali y, en este contexto, “disuadir las amenazas y tomar **medidas activas** para prevenir el regreso de elementos armados a esas zonas”¹⁰⁷, es decir, ampliando el alcance del uso de la fuerza que el Consejo de Seguridad sigue estableciendo haciendo uso del eufemismo “todas las medidas necesarias”, se alinea con la resolución 2098 y, de manera expresa, introduce en el mandato la posibilidad de que las fuerzas francesas puedan tomar medidas activas (no sólo autodefensa) al objeto de evitar el regreso de elementos armados a los principales centros de población.

Sin embargo, el hecho de que se haga uso de la fuerza por parte de las fuerzas de una operación de mantenimiento de la paz, incluso más allá de la legítima defensa, no es una novedad, como veremos con más detenimiento en la tercera y última parte de este trabajo. A modo de referencia, cabe señalar que desde sus inicios, en la

¹⁰⁷ Resolución 2100 (2013), de 25 de abril de 2013, del Consejo de Seguridad, sobre la situación en Mali, párrafo 16, letra a) punto i), de la parte dispositiva.

práctica de la Organización hemos asistido a diversos precedentes, tanto de operaciones de mantenimiento de la paz a las que de manera expresa, bien por sí solas, bien acompañadas con el apoyo de una operación de paz de organismos o acuerdos regionales, bien con el apoyo de una coalición internacional de Estados a los que se les ha autorizado a hacer uso de la fuerza en legítima defensa, en defensa del mandato o más recientemente por motivos humanitarios¹⁰⁸, bien a operaciones que sin contar con autorización expresa para hacer uso de la fuerza sí que contaban con el apoyo de operaciones de paz llevadas a cabo por acuerdos u organismos regionales e incluso coaliciones de Estados que contaban con esa autorización expresa para hacer uso de la fuerza en los términos habituales de la Organización¹⁰⁹. También casos de operaciones que si bien se iniciaron como operaciones no coercitivas, el devenir de las mismas y la ampliación de sus mandatos hicieron que se desdibujara totalmente la delgada línea que separa la distinción entre lo que es una operación no coercitiva y una operación coercitiva. De entre éstas, y como muestra, cabe citar brevemente las

¹⁰⁸ Cabe citar la ONUB, en Burundi [S/RES/1577 (2004)]; la UNOMSIL, en Sierra Leona [S/RES/1270 (2004)] o la UNISFA, en Abyei [S/RES/1990 (2011)], como operaciones a las que se les autorizó a hacer uso de la fuerza; la UNPROFOR en la ex República de Yugoslavia [S/RES/770 (1992)] o la MINURCAT en Chad [S/RES/1778 (2007)], apoyadas por operaciones de paz de organismos regionales con autorización expresa para hacer uso de la fuerza; o la UNTAET, en Timor Oriental [S/RES/1272 (1999)] o la MINUSMA en Mali [S/RES/2164 (2014)], apoyadas por una coalición de Estados asimismo autorizados al uso de la fuerza; e incluso operaciones híbridas como la UNAMID, en Darfur (Sudán) [S/RES/1769 (2007)], en la que las fuerzas de Naciones Unidas y de un organismo regional (Unión Africana) contaban con autorización expresa para hacer uso de la fuerza.

¹⁰⁹ Entre este tipo de operaciones podemos señalar, la UNOMIL, en Liberia o la UNMIK en Kosovo, apoyadas por operaciones de paz de organismos regionales autorizados expresamente a poder hacer uso de la fuerza, la UNMIL [S/RES/1521 (2003)] y la KFOR [S/RES/1244 (1999)], respectivamente; la UNAMIR, en Ruanda [S/RES/912 (1994)] o la MINUSTAH, en Haití [S/RES/1542 (2004)], apoyadas por coaliciones de Estado autorizados, la Operación Turquesa [S/RES/929 (1994)] bajo mando francés y la Operación Secure Tomorrow [S/RES/1529 (2004)] bajo mando americano, respectivamente.

También operaciones llevadas a cabo fuera del contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas por organismos regionales o coaliciones de Estados que cuentan con la autorización expresa del Consejo de Seguridad para tomar “todas las medidas necesarias”, como son la ISAF en Afganistán [S/RES/1386 (2001)], la AMISOM en Somalia [S/RES/1801 (2008)], o la Operación Alba, en Albania [S/RES/1101 (1997)].

Nota: La referencia a la resolución del Consejo de Seguridad no se refiere, necesariamente, a la creación de la operación, sino a la resolución mediante la cual se autoriza a los miembros de la misión a hacer uso de la fuerza en caso de necesidad.

operaciones en el Congo (1960-1964) y Somalia (1992-1995).

En el caso de la República Democrática del Congo, ante la situación del país tras la declaración de secesión del territorio de Katanga y la solicitud de ayuda militar dirigida por el Presidente y Primer Ministro de la República, el Consejo de Seguridad mediante su resolución 143 (1960) de 14 de julio establece la Misión de las Naciones en Congo (ONUC) y:

“decide autorizar al Secretario General para que, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, tome las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno la ayuda militar que se requiera hasta que, por los esfuerzos del Gobierno congolés y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, dicho Gobierno considere que las fuerzas nacionales de seguridad pueden desempeñar debidamente sus funciones;”¹¹⁰

Ante el agravamiento de la situación y la posibilidad de una guerra civil el Consejo de Seguridad en su resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961:

*“insta a las Naciones Unidas a que adopten inmediatamente **todas las medidas apropiadas** para impedir que se produzca una guerra civil en el Congo, inclusive arreglos para la cesación del fuego, la suspensión de todas las actividades militares, la prevención de los choques y el uso de la fuerza, en caso necesario, como último recurso;”*¹¹¹

siendo con la resolución 169 (1961), de 24 de noviembre, cuando el Consejo de Seguridad autorizaría al Secretario General a:

*“emprender una acción vigorosa, con inclusión, en su caso, del uso de la fuerza en la medida necesaria, para la inmediata aprehensión, detención en espera de su procesamiento o expulsión de todo el personal militar y paramilitar y los asesores políticos extranjeros no dependientes del Mando de las Naciones Unidas, así como de los mercenarios.”*¹¹²

Con esta resolución se autorizó de manera explícita a las fuerzas de las Naciones Unidas a hacer uso de la fuerza en apoyo del Gobierno central el cual marcaría las posiciones (asignadas a la ONUC por acuerdos entre el gobierno

¹¹⁰ Resolución 143 (1960), de 14 de julio de 1960, del Consejo de Seguridad, párrafo 2 parte dispositiva.

¹¹¹ Resolución 161 (1961) A, de 21 de febrero de 1961, del Consejo de Seguridad, párrafo 1. parte dispositiva.

¹¹² Resolución 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961, del Consejo de Seguridad, párrafo 4. parte dispositiva.

congoleso y la Organización) que estas fuerzas debían tomar contra el régimen establecido en Katanga.

Por último, en el caso del conflicto en Somalia y su extrema situación de lucha fratricida entre diversas facciones armadas, el Consejo de Seguridad decide el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, la UNOSOM, a través de la adopción de la resolución 751 (1992), de 24 de abril de 1992, al objeto de facilitar un alto el fuego permanente, el cese de las hostilidades en todo el territorio de Somalia, proveer asistencia humanitaria, la supervisión de la fuerza policial autóctona, así como promover la reconciliación nacional y la unidad en Somalia. No obstante, tras el degradamiento de la situación y la constatación por parte del Consejo de seguridad “que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbada aún más por los obstáculos que se han venido imponiendo a la distribución de la asistencia humanitaria, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”¹¹³, visto el informe del Secretario General de 30 de noviembre de 1992, sobre el deterioro de la situación en Somalia¹¹⁴, resuelve aprobar la resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, mediante la que autoriza una acción militar, en el marco del Capítulo VII, a una fuerza comandada por los Estados Unidos junto con otros 21 países, la Fuerza de Intervención Unificada (UNITAF), “a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”¹¹⁵. El 26 de marzo de 1993, con la resolución 814 (1993), el Consejo de Seguridad aprobó la creación de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia “ampliada” (UNOSOM II), que reemplazaría a la UNITAF asumiendo sus mismas responsabilidades y autoridad, bajo el mando del Comandante de la Fuerza de la ONUSOM II, siendo la primera operación de mantenimiento de la paz a la que se le

¹¹³ Resolución S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, del Consejo de Seguridad, párrafo 3.

¹¹⁴ Doc. N.U. S/24868, de 30 de noviembre de 1992, Carta de fecha 29 de noviembre de 1992 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.

¹¹⁵ Resolución S/RES/794 (1992), *Op. cit.*, párrafo 10. parte dispositiva.

autorizó el uso de la fuerza, como señala el ex Secretario General Boutros-Ghali, “en Somalia se ha autorizado por primera vez una operación de las Naciones Unidas para aplicar, en virtud del Capítulo VII de la Carta, las decisiones del Consejo de Seguridad.”¹¹⁶

Como hemos podido apreciar, el uso de la fuerza por las operaciones de mantenimiento de la paz está lejos de ser algo excepcional, si bien es cierto que este uso lo ha sido, a priori, como legítima defensa ante ataques recibidos por las fuerzas de paz o incluso, como señalan algunos autores, motivado por un estado de necesidad y casi siempre amparado en un mandato que contempla la posibilidad de su uso amparándose en el Capítulo VII de la Carta, e incluso para algunos autores sin necesidad de ampararse en dicho capítulo al tratarse de un derecho reconocido por el Derecho internacional¹¹⁷.

Lo realmente novedoso de la resolución 2098, lo que considero que representa un cambio sustancial entre estas operaciones citadas y la MONUSCO y que representa un cambio sustancial tanto en lo que se entendía como operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, como de las multidimensionales más recientes, es que no sólo se autoriza a hacer uso de la fuerza en defensa del mandato o en legítima defensa, como habitualmente se venía haciendo¹¹⁸, sino que yendo más allá de ese ya ampliado concepto de legítima defensa, se autoriza a hacer uso de la fuerza *en cumplimiento* del mandato, es decir, se autoriza de forma expresa a los miembros de la Brigada de Intervención de la MONUSCO a usar la fuerza no sólo de manera pasiva (para

¹¹⁶ Doc. N.U. A/47/965 – S/25944 de 15 de junio de 1993, Informe del Secretario General sobre la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en “Un programa de paz”, párrafo 26.

¹¹⁷ Para VACAS FERNÁNDEZ, “Desde un punto de vista teórico, no es necesario que el Consejo de Seguridad autorice expresamente el uso de la fuerza en legítima defensa a una OMP, puesto que es un derecho que posee la operación de acuerdo con el Derecho internacional General”, VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 170.

¹¹⁸ “Autoriza a la MONUSCO, mediante su componente militar, a adoptar, (...), todas las medidas necesarias (...)”, [S/RES/2098 (2013), párrafo 12].

defenderse de los ataques que sufran), sino de manera activa para cumplir con uno de los objetivos expresamente contemplados en la resolución como es el de tomar la iniciativa en el uso de la fuerza con el propósito de acabar con los grupos armados que están poniendo en jaque al gobierno del país¹¹⁹. En definitiva, la propia resolución, por primera vez y esta vez sin subterfugios (sin hacer uso del famoso eufemismo utilizado en mayor o menor medida de “tomar todas las medidas necesarias” para autorizar el uso de la fuerza), posicionándose de manera expresa con una de las partes (el Gobierno) al indicar que las *acciones activas* se llevaran a cabo junto o independientemente de las fuerzas gubernamentales, establece en el mandato que éstas intervengan en el conflicto ya no como meros observadores o fuerzas de interposición entre las partes sino como una parte más del conflicto, una parte beligerante, a través de las citadas operaciones ofensivas selectivas, perdiendo por tanto cualquier atisbo de imparcialidad o neutralidad, al menos respecto a una o varias partes del conflicto (aquellas hacia las que van dirigidas sus operaciones ofensivas selectivas), que obviamente verán a las fuerzas de paz (militares o civiles) como hostiles y, por lo tanto, enemigos a combatir. En este mismo sentido, Vacas Fernández señala que “la autorización al uso de la fuerza de carácter coercitivo para poder cumplir las nuevas funciones suponía perder la imparcialidad sobre el terreno, propia de toda OMP, con las consecuencias prácticas que ello acarreaba.”¹²⁰

El proyecto de resolución¹²¹ presentado por Australia, Francia, Luxemburgo, Marruecos, la República de Corea, Ruanda, Togo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América fue aprobado, al igual que la anterior, por unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad, si bien China,

¹¹⁹ “En apoyo de las autoridades de la República Democrática del Congo, (...) llevar a cabo **operaciones ofensivas selectivas** mediante la Brigada de Intervención (...) ya sea unilateralmente o conjuntamente con las FARDC, (...), para prevenir la expansión de todos los grupos armados, neutralizar a esos grupos, y desarmarlos (...), *Ibidem*, párrafo 12, letra b).

¹²⁰ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 212.

¹²¹ Doc. N.U. S/PV-6952, de 25 de abril de 2013, p. 2.

Rusia y otros miembros del Consejo que ya habían planteado reticencias sobre la resolución 2098, señalaron su preocupación por el camino que estaban tomando las últimas decisiones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz. En este sentido el Sr. Churkin, representante de la Federación de Rusia, señalaba al respecto su preocupación por la creciente tendencia a centrarse en los aspectos militares de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, corriéndose el riesgo de que lo que una vez fue la excepción ahora se convierta en la práctica habitual reconocida, con consecuencias imprevisibles y poco claras para el personal de seguridad de las Naciones Unidas y su condición jurídica internacional.

Estas resoluciones son, para algunos analistas como BADÁS RAMOS, el origen de operaciones de mantenimiento de la paz de *quinta generación*:

“operaciones ofensivas, [un tipo de misiones que contienen] todos los ingredientes del enfoque integral de las anteriores: protección de civiles y de agencias humanitarias, reforma del sector de seguridad, reconstrucción del Estado, desarrollo económico, etc., al que se le va a añadir a todos ellos el ingrediente novedoso que ya hemos comentado: tomar la iniciativa y lanzar «operaciones ofensivas selectivas para la neutralización de los grupos armados»”¹²².

Lo que parece claro es que, dotar a las operaciones de mantenimiento de la paz de mandatos sólidos o robustos con el alcance que acabamos de ver, en los que los principios rectores que hasta el momento han regido las operaciones de mantenimiento de la paz pueden llegar a diluirse, siguen generando muchas dudas en algunos miembros del Consejo de Seguridad. En un documento fechado el 11 de junio de 2014¹²³, en el que se tratan aspectos como las nuevas tendencias de las operaciones de mantenimiento de la paz, mientras que el Secretario General Ban Ki-moon considera que la resolución 2098 (2013) fue un hito al dotar a la MONUSCO con

¹²² BADÁS RAMOS, Manuel, “Ha nacido una nueva generación de operaciones de paz de las Naciones Unidas”, en *Revista One Magazine Seguridad Nacional*, <http://www.onemagazine.es/noticia/13357/Opinion/Ha-nacido-una-nueva-generacion-de-operaciones-de-paz-de-las-Naciones-Unidas.html>, consultada el 12 de septiembre de 2014.

¹²³ Doc. N.U. S/PV.7196, de 11 de junio de 2014.

capacidades dignas de crédito para hacer frente a la naturaleza cambiante de los conflictos, otros como el Sr. Gasana (Ruanda) destacaba, entre otras consideraciones, que no se debería seguir concentrando en soluciones militares y estrategias conexas mientras se perdía de vista la solución pacífica de los conflictos¹²⁴. En el mismo documento, el Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, representante de Jordania, apuntaba que hace años muchos consideraban que la combinación de capítulos era inadmisibles desde el punto de vista de la seguridad, y también muy problemático desde el punto de vista jurídico. En ese sentido, el representante jordano señalaba que:

*“cuando se establece una brigada de intervención de la fuerza, abundan las interrogantes jurídicas, y afloran interrogantes planteados hace 20 años, sobre si un soldado de la paz que actúa de conformidad con un mandato inicial del Capítulo VI, y que es considerado un civil y por lo tanto, en términos jurídicos, una persona protegida de conformidad con el derecho internacional humanitario, debería o no también formar parte de una fuerza, parte de la cual, la brigada, tiene, en virtud del Capítulo VII, la autoridad de utilizar la fuerza militar de manera agresiva”.*¹²⁵

Es decir, lo que el representante jordano pone en el punto de mira es el hecho de que en un mismo momento y lugar, y bajo el mismo mando, dos miembros de una misma operación actúan con cometidos completamente dispares; mientras que uno tiene el mandato de interceder ante las partes y los civiles, otro tiene el mandato de acometer acciones de combate, de ser éstas necesarias, con el fin de acabar con los grupos armados, pero ambos con el mismo fin último de la misión como es el de conseguir o restablecer la paz en la región, pudiendo esta situación dar lugar a que se ponga en duda la imparcialidad con la que actúan el conjunto de los miembros de la misión y no sólo los componentes de la Brigada de Intervención.

Otra idea interesante a tomar en consideración fue expuesta por el representante de China, Sr. Wang Min, al señalar que:

¹²⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 18.

*“el continuo cumplimiento de los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz es fundamental para conseguir la confianza y el apoyo de los Estados Miembros a las operaciones de mantenimiento de la paz y asegurar que estas se lleven a cabo sin trabas”, y que estos principios básicos “son clave para asegurar un desarrollo adecuado de dichas operaciones y deben mantenerse a largo plazo. Toda práctica que se desvíe de esos principios o los debilite perjudicará la objetividad e imparcialidad de la operación y, aún peor, podría convertir a las Naciones Unidas en una parte en el conflicto, menoscabando con ello los esfuerzos de la comunidad internacional por resolver el conflicto.”.*¹²⁶

Es decir, incidiendo de alguna manera en los aspectos ya apuntados por el representante jordano, la duda o preocupación ante esta nueva situación es que se desdibuje total y definitivamente el carácter imparcial del que, habitualmente, han disfrutado las operaciones de mantenimiento de la paz para colocarse en una situación en la que dejando de ser una parte (importante) de la solución puedan pasar a ser una parte del problema.

Por todo ello, a la vista de las últimas actuaciones llevadas a cabo por el Consejo de Seguridad, aún con las reticencias expresadas por algunos de sus miembros, incluso de los permanentes como Rusia y China, considero que no estamos en presencia de unos hechos aislados o, como han querido señalar insistentemente, de carácter excepcional y sin que sirvan de precedente, sino de un hecho que lejos de ser novedoso es, en cierta medida, la culminación de un concepto expuesto ya tiempo atrás por el ex-Secretario General Boutros Boutros-Ghali en el documento A/47/277, “Un Programa de Paz”. En dicho documento, y ante el convencimiento de la poca probabilidad de que se pudiese disponer en un futuro más o menos cercano de unas fuerzas propias de las Naciones Unidas que debían constituirse en virtud del artículo 43 de la Carta (a fecha de hoy siguen sin haberse constituido), con la Brigada de Intervención de la MONUSCO podemos estar ante ese tipo de unidad que Boutros-Ghali denominó *Unidades de Resguardo de la Paz*¹²⁷, una nueva categoría de fuerzas de las Naciones Unidas compuestas por tropas adiestradas y mejor armadas que las

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 22.

¹²⁷ Doc. N.U. A/47/277, *Op. cit.*, párrafo 44. p. 14.

fuerzas de mantenimiento de la paz, desplegable en situaciones en las que se rebasan las capacidades de una misión de mantenimiento de la paz, en cuanto al uso de la fuerza, o como se señala expresamente en el citado documento, ante situaciones en las que no se cumplen las cesaciones de fuego, aunque bien es cierto el propio Boutros-Ghali señala que estas unidades de resguardo no deberían confundirse con las fuerzas que puedan constituirse con arreglo al antes mencionado artículo 43.

Incluso documentos posteriores que se han consolidado como referentes para las operaciones de mantenimiento de la paz, como son los conocidos como *Informe Brahimi*¹²⁸ o la *Doctrina Capstone*¹²⁹, dejan claro que el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza únicamente en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales del mantenimiento de la paz. Ello no significa, según el *Informe Brahimi*, que las unidades militares de las Naciones Unidas sólo deben poder defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sino que deben prever réplicas que sirvan para silenciar una fuente de fuego mortífero dirigida contra los contingentes de las Naciones Unidas o contra la población que éstos deben proteger¹³⁰, lo que algunos autores han entendido como legítima defensa preventiva. No obstante, la *Doctrina Capstone*¹³¹, al tratar el uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, aun reconociendo que éstas pueden hacer uso de la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad, señala que debe hacerse como último recurso, de manera precisa, proporcional y adecuada, cuando se han agotado otros métodos de persuasión, y con el único objetivo de influir y disuadir a aquellos que boicotean el proceso de paz o que tratan de dañar a civiles, y no para buscar su derrota militar:

¹²⁸ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809, *Op. cit.*

¹²⁹ United Nations Peacekeeping Operations, “Principles and Guidelines”, *Op. cit.*

¹³⁰ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809, *Op. cit.*, párrafo 49, p. 10.

¹³¹ Documento que bebe de las recomendaciones y propuestas que figuran en el informe Brahimi y que se creó precisamente para unificar en un único documento los principios y directrices que afectan al planeamiento y ejecución de las OMPs.

“A United Nations peacekeeping operation should only use force as a measure of last resort, when other methods of persuasion have been exhausted, and an operation must always exercise restraint when doing so. The ultimate aim of the use of force is to influence and deter spoilers working against the peace process or seeking to harm civilians; and not to seek their military defeat. The use of force by a United Nations peacekeeping operation should always be calibrated in a precise, proportional and appropriate manner, within the principle of the minimum force necessary to achieve the desired effect, while sustaining consent for the mission and its mandate. (....)”¹³²,

Como vemos, ni en el *Informe Brahimi* ni en la *Doctrina Capstone* se llegan a reconocer en ningún momento unas atribuciones o funciones coercitivas para las operaciones de mantenimiento de la paz, como es el caso de las que se le han conferido a la MONUSCO.

Sin embargo, pese a todo y teniendo en cuenta la historia de la Organización, con las nuevas pautas establecidas en esta operación, no considero que estemos ante un punto y final sino más bien ante un punto y seguido. Que esas nuevas fuerzas se denominen unidades de resguardo de la paz, *fuerzas de reacción rápida*¹³³ o Brigadas de Intervención es indiferente. Lo verdaderamente importante, lo que de verdad supondrá un punto de inflexión, son las funciones que les sean conferidas para el cumplimiento del mandato, especialmente cuando conlleven acciones ofensivas, sean éstas selectivas o no. Tal vez sea el momento oportuno para categorizar, no solo el tipo de operación sino el tipo de mandato, dada la amplitud en cuanto a sus funciones que están tomando los llamados mandatos sólidos o robustos. En este sentido, parece claro que la flexibilidad que supone para adaptar los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz a las circunstancias propias de cada misión el hecho de que éstas no estén reguladas en ningún artículo de la Carta, es lo que hace que en el mismo concepto nos encontremos con un amplio abanico de posibilidades que abarcan desde los mandatos tradicionales en los que los integrantes eran poco más que fuerzas de observación y vigilancia muy próximas al Capítulo VI, hasta los mandatos actuales en

¹³² United Nations Peacekeeping Operations, “Principles and Guidelines”, *Op. cit.*, p. 35.

¹³³ Concepto recogido en un documento posterior de Boutros-Ghali (Doc. N.U. A/50/60, de 25 de enero de 1995, Suplemento de “Un Programa de Paz”, párrafo 44, p. 12).

los que las fuerzas de mantenimiento de la paz no sólo mantienen la paz, sino que la fuerzan incluso con acciones más propias del Capítulo VII que de cualquier otro capítulo de la Carta. Ya no se trataría, como apuntaba CARDONA LLORENS¹³⁴ de preguntarse si es necesario un Capítulo VI y medio en una Carta reformada, sino quizás directamente incardinarlas definitivamente al Capítulo VII. No obstante, como bien apunta VACAS FERNÁNDEZ, “la tantas veces repetida y tan ampliamente valorada flexibilidad de las OMPs tienen (...) sus límites, más allá de los cuales el concepto mismo de OMP deja de tener sentido.”¹³⁵

Desde las primeras operaciones de mediados del siglo pasado hasta las más recientes podemos distinguir claramente cómo, sin cambiar la idea tradicional de operación de mantenimiento de la paz, que por otro lado tiene un amplio consenso en la doctrina, hemos asistido a una progresiva ampliación de las funciones encargadas a las fuerzas de paz. El motivo, como se ha señalado ya, es la ausencia total de una reglamentación homogénea de las operaciones de mantenimiento de la paz, ausencia que ha supuesto a la vez una ventaja y un inconveniente, ventaja por cuanto que ha permitido ser utilizadas en circunstancias muy diferentes, e inconveniente porque esa misma atipicidad es lo que provoca cierta inseguridad jurídica a la vez que problemas conceptuales al establecer bajo el mismo denominador común (OMP) operaciones radicalmente distintas. De mandatos tradicionales en los que el uso de la fuerza se circunscribía a la legítima defensa de los componentes de la misión, pasamos a mandatos en los que se ampliaba esa legítima defensa con el propósito de defenderse, no sólo a sí mismos, sino también el mandato recibido del Consejo de Seguridad.

Con la incorporación a los mandatos de la función de proteger a los civiles afectados por los conflictos armados se dio un nuevo impulso al uso de la fuerza en

¹³⁴ CARDONA LLORENS, Jorge, “¿Es necesario un capítulo VI y medio en una Carta reformada?” en *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI, Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 181-191.

¹³⁵ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza ...*, Op. cit., p. 105.

defensa del mandato, reconociendo de manera explícita que, en defensa de éste, la operación de mantenimiento de la paz puede verse obligada a hacer uso de la fuerza armada.

Dando un paso más en la evolución de los mandatos, con la resolución 2098 (2013) el Consejo de Seguridad ha ido más allá en cuanto al uso de la fuerza por parte de una operación de mantenimiento de la paz al dotar a los integrantes de la misma con el mandato de poder efectuar operaciones ofensivas selectivas con el propósito de neutralizar a grupos armados que amenacen la autoridad del Estado y la seguridad de los civiles. Hemos pasado de un uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa del mandato a un *uso de la fuerza en cumplimiento del mandato*¹³⁶ en la que los “cascos azules” toman parte activa en un conflicto poniéndose de lado de una de las partes. Hemos pasado, en palabras de Martin Kobler, Representante Especial del Secretario General y Jefe de la MONUSCO, *“de una actitud estática a una actitud dinámica, de la protección mediante la presencia a la protección mediante la acción, (...) seguir una regla sencilla cuando hay vidas en peligro: No preguntar, actuar”*¹³⁷.

No obstante, creo que aún es pronto para que lleguemos a considerar este tipo de misiones como misiones de *quinta generación* ello debido a que, por un lado, la excepcionalidad y temporalidad reconocida a la misma impide que hoy por hoy podamos hablar de un nuevo tipo de misiones, aunque no sería la primera vez en la que algo que surge con carácter excepcional deviene a través de la práctica de la Organización como algo definitivo, y por otro, debido a las diferencias en la interpretación del uso de la fuerza para proteger a los civiles, el temor expresado por los países contribuyentes de tropas a que la resolución 2098 (2013) pueda diluir los tres principios básicos del mantenimiento de la paz, así como la consideración

¹³⁶ Esta idea de “uso de la fuerza en cumplimiento del mandato” surgió en una conversación entre el profesor Jorge Cardona y este doctorando en una de nuestra reuniones y en justicia, por lo que a mí respecta, a él le corresponde su “paternidad”.

¹³⁷ Doc. N.U. S/PV.7237, de 7 de agosto de 2014, p.3.

generalizada entre éstos de que el mantenimiento de la paz debe centrarse en prevenir y evitar y no debe abarcar también mantener el orden.

En este sentido, algunos países que aportan contingentes imponen “salvedades nacionales” escritas y no escritas respecto de sus contingentes, descartando el uso de la fuerza.¹³⁸ No obstante, el éxito o fracaso de la MONUSCO, especialmente en lo que respecta a la protección de los civiles y a la neutralización de los grupos armados, incidirá de manera directa en el futuro de estos mandatos en los que el uso de la fuerza (de forma activa) lo será *en cumplimiento del mandato*, con todas las consecuencias que ello conlleve. El peligro que se corre es que se desdibuje la sutil línea que separaría lo que es una operación de imposición de la paz (peace enforcement) de una operación militar más cercana a las calificadas como ofensivas, que nada tienen que ver con los propósitos y principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas.

“No cabe hablar de OMPs -de naturaleza consensual- cuando sobre el terreno le resulta imprescindible para cumplir su mandato eficazmente el utilizar la fuerza de manera coercitiva, porque ello implica utilizarla contra, al menos, alguna de las partes, lo cual siempre significa que la operación no es aceptada por dicha parte.”¹³⁹

Para finalizar, hago más las palabras de Boutros Boutros-Ghali, de que:

“Hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias. (...) La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz. (...) El mantenimiento de la paz y el recurso al uso de la fuerza (salvo en legítima defensa) se deben considerar técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permite un paso fácil de uno a otro”¹⁴⁰.

¹³⁸ Doc. N.U. A/68/787, de 7 de marzo de 2014, Informe de la OSSI sobre Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, párrafos 34 y 35, p. 15.

¹³⁹ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza....*, Op. cit., p. 193.

¹⁴⁰ Doc. N.U. A/50/60, de 25 de enero de 1995, Op. cit., párrafos 33, 35 y 37, pp. 9 y 10.

PARTE SEGUNDA

Principios fundamentales de las Operaciones de Mantenimiento de la paz: El consentimiento de las partes.

Si algo ha puesto de acuerdo a todos aquellos que en mayor o menor medida se dedican al estudio del Derecho internacional Público en general, o de Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz en particular es, la constatación de la vigencia de los llamados principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, a saber: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa o en defensa del mandato, y todo ello pese a que como hemos podido apreciar en la primera parte de este trabajo, alguno de estos principios han sido puestos en entredicho en más de una ocasión.

Como señalé en la introducción, partiendo de la idea o concepto original de lo que se entendía por OMP de las Naciones Unidas, y a la vista de las últimas misiones aprobadas por el Consejo de Seguridad, al plantearme la realización de este trabajo consideré oportuno centrarme en dos de estos tres principios considerados como fundamentales en las operaciones de mantenimiento de la paz, el consentimiento y el uso de la fuerza, tomando en consideración para ello el que, si bien sobre el papel éstos siempre han estado claramente definidos en las resoluciones del Consejo de

Seguridad¹⁴¹, en la práctica o sobre el terreno no aparecen definidos con la misma nitidez. En este sentido, mi propósito es intentar llegar a algún tipo de conclusión en relación a si, a la vista de las últimas operaciones que se vienen estableciendo por mandato del Consejo de Seguridad¹⁴², nos encontramos o bien ante una evolución o reformulación del concepto de operación de mantenimiento de la paz el cual, sin abandonar la idea tradicional de las mismas (incardinadas al inexistente Capítulo VI y medio de la Carta) se extienden funcionalmente a competencias más propias de las medidas coercitivas del Capítulo VII; o bien deberíamos definitivamente reconocer que este nuevo tipo de operaciones, llamémoslas en este punto *operaciones de paz*¹⁴³, se nos presentan como un nuevo mecanismo o instrumento de las Naciones Unidas a través del cual la organización puede cumplir de manera efectiva su propósito principal que consiste en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, alejado de la idea tradicional de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz, y por tanto de sus principios, abandonando de manera definitiva el mecanismo establecido por la propia Carta de las Naciones Unidas en su artículo 43.

Por otro lado, considero oportuno señalar que el motivo de no desarrollar el tercero de los principios rectores antes señalados, el principio de imparcialidad, no es ni mucho menos porque lo considere de menor importancia que los otros principios que se van a tratar, sino porque desde las primeras operaciones de mantenimiento de la paz hasta las más recientes, incluso con las dudas que expresaré en la última parte al hablar del uso de la fuerza, la imparcialidad ha sido proclamada siempre como un principio fundamental a la hora establecer una operación de mantenimiento de la paz

¹⁴¹ “Reafirmando que el respeto de los principios básicos del mantenimiento de la paz, como el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa y en defensa del mandato, es esencial para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz”. Resolución S/RES/2185 (2014), de 20 de noviembre de 2014, del Consejo de Seguridad, párrafo 6.

¹⁴² Operaciones en las que a priori nos puede dar la impresión que definitivamente se ha abandonado el tipo de misiones que han venido respondiendo al concepto tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz por otro mucho más amplio en las que los principios rectores parecen quedar en cierta manera desdibujados.

¹⁴³ Eliminando de forma consciente el apelativo de “mantenimiento”.

derivada, como no podía ser de otra forma, de la propia naturaleza no coercitiva que le es propia a este tipo de operaciones así como del organismo del que proceden, siendo por tanto el necesario nexo de unión con el que conseguir y mantener el consentimiento de las partes en conflicto no sólo para el despliegue sino para el desarrollo y éxito de la misión. Además, este principio nunca ha sido puesto en duda, al menos en líneas generales, manteniéndose firme incluso en aquellas situaciones en las que no había paz que mantener como ocurrió en Somalia, Bosnia-Herzegovina o Ruanda por citar los casos en los que quizás con más fuerza ha sido puesto en entredicho. Es más, ante los terribles sucesos acaecidos tras la caída de Srebrenica y pese a que el propio Secretario General Kofi Annan reconoció “errores basados en una filosofía de imparcialidad y no violencia totalmente inapropiada para el conflicto de Bosnia”¹⁴⁴, el principio de imparcialidad no fue puesto en duda si bien es cierto que se matizó su alcance al señalar que:

*“la imparcialidad debe significar el cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento.”*¹⁴⁵

Lo que viene a significar que, aún en el supuesto de que los componentes de una operación y por necesidades surgidas sobre el terreno deban actuar contra una de las partes en el conflicto al objeto de defender los principios de la Carta y el mandato del Consejo de Seguridad, lo que implícitamente les acarrearía dejar de lado su neutralidad, incluso en ese supuesto, esta acción sería conforme a la naturaleza de una operación de mantenimiento de la paz y no vulneraría el principio de imparcialidad.

Por todo ello, partiendo de que la imparcialidad es un principio irrenunciable e indispensable en cualquier actuación de las Naciones Unidas que no tenga carácter coercitivo, el propósito de esta segunda parte de la tesis es analizar la vigencia del

¹⁴⁴ Doc. N.U. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999, Informe del Secretario General sobre La caída de Srebrenica, párrafo 499, p. 119.

¹⁴⁵ Doc. N.U. A/55-305 – S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, *Op. cit.*, párrafo 50, p. 10.

consentimiento de las partes como principio fundamental y necesario a la hora de desarrollar una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, circunscribiéndonos única y exclusivamente a aquellas operaciones que, tanto por su constitución como por su mandato, son consideradas órganos subsidiarios de la Organización y, en este sentido, bajo el mando expreso y exclusivo de las Naciones Unidas, sujetas estrictamente al cumplimiento de los derechos y obligaciones emanados de la Carta, las Leyes y los Convenios internacionales.

A tales efectos, en esta Segunda parte, estructurada en dos capítulos, se analizó el principio del consentimiento como uno de los tres principios fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz, y su estrecha relación con los principios de soberanía y el de no intervención en los asuntos internos de los Estados. De este modo, en el *Capítulo 5*, tras una breve aproximación a la idea de Estado, paso a analizar el principio de soberanía estatal y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, con el propósito de centrar la idea, ya en el *Capítulo 6*, de si en base a estos principios sigue siendo del todo necesario contar con el consentimiento de las partes, o sólo del Estado anfitrión, a la hora de plantearse el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz.

Capítulo 5. El principio de soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Iniciar esta parte del trabajo hablando del principio de soberanía es fundamental para entender la estrechísima relación existente entre este principio del que goza todo Estado por el solo hecho de serlo y la necesidad de que cualquier acción o actuación que se pretenda llevar a cabo por parte de un Estado, grupo de Estados u Organismo Internacional en el territorio de otro tenga que llevarse a cabo inexcusablemente con el consentimiento de ese Estado, si nuestro objetivo es que dicha acción no pueda ser considerada como una injerencia en los asuntos internos o, en el peor de los casos, como un acto de agresión.

Sin embargo, no es mi intención extenderme en los orígenes o formación de los Estados sino, ciñéndome al tema que nos ocupa, poner el foco en cómo una vez creados los Estados tal y como ahora los conocemos, éstos se han ido dotando de diversos instrumentos jurídicos y políticos con el objetivo de regular sus relaciones primero con sus vecinos y, posteriormente, con el resto de Estados en lo que hoy conocemos como sociedad internacional.

a. Antecedentes. La configuración del Estado moderno.

Prácticamente desde sus orígenes, el individuo ha buscado relacionarse con otros individuos de su misma especie con finalidades diversas. Para su logro, una de las

primeras decisiones que tomaron fue la de agruparse un conjunto de individuos para cumplir con determinados fines básicos, como por ejemplo cazar (como medio para proveerse de alimento de manera más fácil o productiva). Estos grupos de individuos, organizados en torno a un líder (generalmente el más fuerte del grupo) son los que dieron lugar a la aparición de las primeras sociedades primitivas que, con la ampliación de miembros y de las tareas que realizaban y el intercambio con otros grupos de individuos, tuvieron la necesidad de organizarse políticamente con la finalidad de regular sus actividades y garantizarse su supervivencia, dando lugar a un proceso histórico que llega hasta la aparición del Estado actual como modelo de organización política:

*“el Estado como modelo de organización política actual no es más que el resultado de un proceso histórico consistente en la concentración del poder político en la figura de los príncipes nacionales que aglutinarían el que fueron perdiendo, por una parte, el Emperador y el Papado y, por otra, los señores feudales. Este proceso de centralización del poder político explica que el nuevo modelo de organización se arrogase para sí el carácter de soberano como garantía de que el ejercicio de su poder político no iba a estar interferido por las instituciones imperiales, papales, - ámbito universal – o la de los señores feudales – ámbito local de las que el poder derivaba.”*¹⁴⁶

En la primera parte de este trabajo,¹⁴⁷ al tratar el tema de la seguridad internacional, vimos como los acuerdos de Westfalia supusieron el triunfo gradual de la soberanía estatal, del gobierno nacional y la seguridad individual de cada Estado sobre el Imperio y el Papado, reconociéndose a cada Estado como una parte independiente del naciente orden europeo, dotado de un *ius ad bellum* (derecho a hacer la guerra) como instrumento de defensa ante otros Estados, asociado a unos nuevos derechos y obligaciones vinculados a su nuevo estatus como soberanía nacional, independencia, igualdad entre Estados, solución pacífica de los conflictos o la no interferencia en los asuntos de otros Estados, entre otros. Los acuerdos de

¹⁴⁶ SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, *El sistema internacional del tercer milenio*, Reproexpres Ediciones, Valencia, 2008, p. 44.

¹⁴⁷ Vid. Primera parte, p. 16.

Westfalia supusieron la consagración de los Estados como entes soberanos¹⁴⁸. De la paz conseguida con estos acuerdos surgieron más de 300 Estados alemanes dotados de total autonomía a los que se les reconoció el derecho a ejercer su propia política más allá de sus fronteras, a través de la celebración de tratados o acuerdos con potencias extranjeras. También de allí surgieron, como potencias independientes, los territorios de Portugal y Suiza. En definitiva, para muchos autores lo que surge en Westfalia es la noción de comunidad internacional. Pero, en realidad, ¿qué es un Estado? o ¿cuándo estamos en presencia de ese ente llamado Estado?

Existe un amplio consenso en la doctrina en que fue MAQUIAVELO (1469-1527) quien en su obra *El Príncipe* introdujo por primera vez la palabra Estado (*Stato*) al señalar que “todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son o repúblicas o principados.”¹⁴⁹ Desde ahí, el concepto de Estado ha sido objeto de múltiples definiciones por muchos autores que se han acercado al mismo desde diferentes disciplinas tales como la filosofía, la sociología, la ciencia política y, como no, desde el derecho. No voy a extenderme con las definiciones ofrecidas por tantos y tan buenos autores a lo largo de la historia ya que es la noción jurídica de Estado la que voy a utilizar en este trabajo. No obstante, considero de interés reflejar la idea de Estado de diversos autores que, al menos a mí, me han ofrecido claridad para entender por qué los principios de soberanía, el uso o no uso de la fuerza y el de no intervención en los asuntos internos están tan arraigados en el corazón de los Estados.

Para HOBBS (1588-1679) el fin del Estado es la seguridad, y la búsqueda de ésta es lo que lleva a los hombres a pactar entre ellos imponiéndose una restricción

¹⁴⁸ El artículo I del *Tratado definitivo de paz y comercio ajustado entre S.M.C. y los Estados Generales de las Provincias Unidas* (Tratado de Müntster, Westfalia) firmado el 30 de enero de 1648 señala que *dichos Señores Estados Generales de los Países Bajos Unidos y las provincias de ellos respectivamente, con todos sus Países asociados, Ciudades y Tierras de su pertenencia, son Estados, Provincias y Países libres y Soberanos (...)*”. Nota: la negrita es mía.

¹⁴⁹ MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Tecnos, 4ª Edición, Madrid, 1988, p.5.

sobre sí mismos cediéndole a una tercera persona “natural o civil” parte de su poder con el propósito de generar un poder común capaz de defenderlos. En ese sentido, en su obra *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, consideraba al Estado como:

“una persona de cuyos actos una gran multitud, por actos mutuos realizados entre sí, ha sido instituída por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común.”¹⁵⁰

ROUSSEAU (1712-1778), en su obra *El contrato social o Principios de Derecho político* señala que:

“La más antigua de todas las asociaciones y la única natural es la familia. (...) La familia es, por tanto, el primer modelo de sociedad política; el jefe es semejante al padre, y el pueblo a los hijos, y, al ser todos, por nacimiento, iguales y libres, sólo renuncian a su libertad a cambio de su utilidad. La única diferencia consiste en que, en la familia, el amor del padre por sus hijos le compensa por todos los cuidados que les dispensa, mientras que, en el Estado, el placer de mandar sustituye a ese amor que el jefe no siente por sus pueblos”¹⁵¹

KARL MARX (1818-1883), considera al Estado como un instrumento en manos de la burguesía con el que explotar a la clase trabajadora:

“La burguesía, después del establecimiento de la gran industria y del mercado universal, conquistó finalmente la hegemonía exclusiva de poder político en el Estado representativo moderno. El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”¹⁵².

Para MAX WEBER (1864-1920) el Estado moderno es:

“Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase

¹⁵⁰ HOBBS, Thomas, *Del ciudadano y Leviatán*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 146.

¹⁵¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social o Principios de derecho político*, Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1992, pp. 4-5.

¹⁵² MARX, Karl, *El manifiesto del partido comunista*, Ed. Progreso, Moscú, 1985, p. 38

*autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.”*¹⁵³.

Para este autor, el Estado es una suerte de ente u órgano institucional cuyo objetivo consiste en dominar su territorio mediante el uso de la fuerza (coacción física según él) de manera legítima. Weber considera que existen tres tipos puros de dominación: La *tradicional* se basa en “la creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre”; la dominación *carismática* se basa en “la creencia de las virtudes sobrenaturales de los líderes, ya sean éstos profetas, cazadores, guerreros, políticos, etc.”, y por último, la que Weber considera el tipo ideal de dominación para el Estado moderno, la *racional legal* basada en un estatuto que descansaba en la ley, que es impersonal y racional, es decir, no hay una persona que disponga según su voluntad sino que surge de un saber especializado. Weber ve el Estado, al igual que Marx, como una institución dotada de potestas para dominar al individuo y a los sectores sociales oprimidos.

HELLER (1891-1933), precursor de las corrientes sociológicas en el derecho constitucional, señalaba que la nueva palabra “Estado” consiste en:

*“unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general.”*¹⁵⁴

Por último, el jurista y constitucionalista italiano MORTATI (1891-1985) considera que la denominación de Estado quiere expresar el hecho de estar, la permanencia en el tiempo, la actitud en la cual una comunidad encuentra su propio orden, una figura que resalta la unidad política de un pueblo. Así, propone una definición de Estado ampliamente aceptada entre los juristas, en la cual el Estado “es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un

¹⁵³ WEBER, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2002, p. 1060.

¹⁵⁴ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, 6ª Edición, México, 1971, p. 145.

territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él.”¹⁵⁵

En todas las definiciones que hemos visto, especialmente la de Mortati, lo primero que destaca en mayor o menor medida es la existencia de un ente, institución u órgano (individual o colectivo) que toma decisiones, ejerce el dominio o tiene el poder, y otros que son los que están sujetos a esas decisiones, a ese dominio o a ese poder. Pues bien, a ese poder ejercido de manera colectiva (por una organización jurídica y política) o individual (por los monarcas, príncipes, ...) sobre un conjunto de personas (pueblo) en una localización concreta (territorio) es lo que se ha venido a conocer como poder soberano o soberanía. Y en la suma de estos tres elementos, soberanía, pueblo y territorio, sin exclusión de ninguno de ellos, es donde radica el núcleo de lo que hoy entendemos comúnmente por Estado¹⁵⁶. En este sentido, MORTATI señala que el Estado en cuanto especie del género ordenamiento jurídico requería de la existencia de tres elementos: una autoridad soberana, un elemento de territorialidad y, un tercer elemento que son los individuos que forman parte del Estado¹⁵⁷. También REMIRO BROTONS, respecto de la existencia del Estado señala que:

*“tradicionalmente se considera que la existencia del Estado es una cuestión de hecho dependiente de la concurrencia de tres elementos, que son constitutivos, según los principios del DI: un territorio, una población y un gobierno o poder público ejercido sobre esa población y en ese territorio.”*¹⁵⁸

¹⁵⁵ “*Ordinamento giuridico a fini generali esercitante il potere sovrano su un dato territorio, cui sono subordinati in modo necessario i soggetti ad esso appartenenti*”, MORTATI, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I, 9ª Edición, Ed. Cedam, Padova, 1975, p. 23.

¹⁵⁶ La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, aprobada en la Séptima Conferencia Internacional Americana por resolución del Congreso Nacional N° 782, de 15 de noviembre de 1934, establece en su artículo 1 que “*El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:*

I. Población permanente.

II. Territorio determinado.

III. Gobierno.

IV. Capacidad de entrar en relación con los demás Estados”.

¹⁵⁷ MORTATI, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Op. cit., p. 22.

¹⁵⁸ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., Valencia, 2007, p. 97.

La soberanía es, por tanto, una cualidad de ese poder superior que depende del Estado y que está vinculada en exclusividad a éste, a través del cual se ejerce y que conlleva implícitamente el reconocimiento por parte del resto de sujetos de que dicho poder es absoluto, es decir, está por encima de cualquier otro y que por ello sólo es ejercible por el Estado. “Todo Estado, señala KANT, en cuanto a sociedad de hombres sobre la cual nadie, sino ella misma, puede mandar y disponer, implica la relación de un superior –el que legisla- con un inferior –el que obedece, el pueblo-.”¹⁵⁹ En el mismo sentido HOBBS al hablar del poder supremo, potestad soberana o dominio que tiene el Estado señala que “este poder y derecho de mandar consiste en el hecho de que todos y cada uno de los ciudadanos han transferido toda su fuerza y su poder a aquel hombre o asamblea, y el haberlo hecho equivale a haber renunciado al derecho a oponerse.”¹⁶⁰ La soberanía es, por tanto, uno de los principios fundamentales de la teoría del Estado, y en tal sentido, y por lo que respecta a los efectos que produce su ejercicio es independiente la forma de gobierno que éste represente, es decir, el concepto de soberanía se aplica a cualquier forma de Estado, por el mero hecho de serlo, se trate éste de una monarquía, una república o una dictadura “(la efectividad del Gobierno es la palabra mágica, no su forma, su ideología, su articulación político-territorial, ni siquiera, parece al menos por ahora, su legitimidad...)”¹⁶¹. Este reconocimiento de la soberanía estatal se reproduce en numerosas normas de Derecho internacional entre las que cabe destacar por su importancia y porque representa la consagración del principio de soberanía, la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 2.1 se proclama el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, así como en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional

¹⁵⁹ KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, Op. cit., pp. 3-8.

¹⁶⁰ HOBBS, Thomas, *Tratado sobre el ciudadano*, Editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 54.

¹⁶¹ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo y CERVELL HORTAL, María José, *Materiales para la docencia de Derecho Internacional Público*, Diego Marín Librero Editor, Murcia, 2010, p. 26.

referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas¹⁶².

b. El principio de soberanía y su relación con los Estados.

La idea de soberanía estatal fue introducida, como hemos visto con anterioridad, con la firma del tratado de Westfalia, “cuando los reyes franceses derrotaron al imperio, al papado y a los señores feudales, y consolidaron un Estado nacional que no reconocía poderes superiores a él”¹⁶³. En este sentido:

*“hay un acuerdo bastante extendido en la doctrina de Derecho internacional en que los postulados de la igualdad soberana de los Estados provienen de la organización normativa de las relaciones interestatales surgidas de los Tratados que consagraron la Paz de Westfalia de 1648. (...) Dicha igualdad se convirtió a partir de ese período en una ficción legal constitutiva del sistema jurídico surgido del orden westfaliano compuesto por Estados, un sistema en que ese principio resultaba útil y necesario para regular las relaciones internacionales entre Estados que no reconocían poderes superiores que pudiesen determinar sus obligaciones basadas en su propio consentimiento.”*¹⁶⁴

Autores como CARPIZO señalan que “la primera sistematización del concepto de soberanía la realizó Juan Bodino.”¹⁶⁵ BODINO, pensador y jurista francés, partidario del reforzamiento del poder absoluto de la monarquía respetando, eso sí, las leyes divinas y naturales, consideraba que “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república”¹⁶⁶, no estando ésta limitada ni en poder, ni en responsabilidad, ni en

¹⁶² Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, *Op. cit.*.

¹⁶³ CARPIZO, Jorge, “Globalización, y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. IV, 2004, p. 118.

¹⁶⁴ ESPÓSITO, Carlos, “Soberanía e igualdad en el Derecho Internacional”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Vol. 13, Madrid, 2010, pp. 291-292.

¹⁶⁵ CARPIZO, Jorge, *Op. cit.*

¹⁶⁶ Para Bodino “República es un recto gobierno de varias familias [según el autor al menos tres familias con cinco miembros cada una], y de lo que les es común, con poder soberano, gobernada por mando y obediencia, una vez que la libertad natural que corresponde a cada uno para vivir a su arbitrio es puesta bajo el poder de otro. Sin el poder soberano que une todos los miembros y partes de esta y todas las familias en un solo cuerpo, deja de ser república. La ley depende de quién tiene la soberanía, quien puede obligar a todos los súbditos, pero no puede obligarse a sí mismo”. *Ibidem*, pp. 11, 18, 22 y 54.

tiempo.”¹⁶⁷ HELLER, por su parte, considera que el Estado, como unidad decisoria universal para un territorio determinado, está destinado a satisfacer las grandes necesidades de la época moderna y, como institución es la instancia última que garantiza dentro de ese territorio la coordinación de todos los actos sociales y, por lo tanto:

*“la soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva, la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate, y que esa idea de soberanía es la que permite explicar la cualidad que pertenece al estado moderno de constituir, dentro de un territorio determinado, la unidad decisoria universal.”*¹⁶⁸

Esta idea de soberanía aun cuando parece que se circunscribe a regular únicamente las relaciones en el interior de un territorio, es decir, entre los que ejercían el gobierno/poder y sus ciudadanos/súbditos, lo cierto es que desde el primer momento se ha podido contemplar desde dos perspectivas, una en lo que respecta al interior del territorio (perspectiva interna) y otra hacia el exterior del mismo (perspectiva externa). El aspecto interno de la soberanía refleja la voluntad y potestad del Estado soberano para regular todas las acciones y relaciones con sus ciudadanos, en tanto que el aspecto externo representa el derecho del Estado de ser tratado de igual a igual respecto a otros Estados, con igualdad de derechos y sin que ningún otro Estado pueda interferir en sus propios asuntos. En este sentido CARPIZO señala que en el aspecto interno:

*“la soberanía radica en la facultad de legislar, sin que otro poder pueda determinar el contenido de las normas, en tanto que el aspecto exterior de la soberanía radica en la igualdad de todos los Estados, en virtud de que uno no puede someter a su jurisdicción a ningún otro.”*¹⁶⁹

¹⁶⁷ BODINO, Juan, *Los seis libros de la república*, Aguilar Ediciones, Madrid, 1973, pp. 46-48.

¹⁶⁸ HELLER, Hermann, *La soberanía: Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, pp. 201-204.

¹⁶⁹ CARPIZO, Jorge, “Globalización, y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, *Op. cit.*, p.119.

La idea de soberanía, por tanto, ha ido siempre estrechamente vinculada con la idea de poder y, en el ámbito del Estado ese poder se traducía en un poder político, un poder por encima de cualquier otro y asociado a un poder de coacción, es decir, a la potestad para hacer cumplir las resoluciones emanadas del poder estatal. Sin embargo, esta soberanía no era ilimitada ya que, aunque en el plano interno era hasta cierto modo ilimitada, en el externo, en la relación con otros Estados, era limitada pues la soberanía de un Estado acababa en presencia de la soberanía de otro Estado, en el sentido de que, ante semejantes, la coexistencia pacífica implica que en su ejercicio ningún Estado puede tener supremacía sobre otro.

¿Pero qué ocurre con la soberanía respecto del Derecho internacional? HELLER, en su obra antes citada, considera que:

*“el principio de soberanía del estado se conserva en el derecho internacional, en primer término, porque no existe ni puede existir una norma jurídico-positiva internacional capaz de decidir sobre el ser o no ser del estado [sic], limitándose (...). La norma jurídica internacional puede únicamente persistir a condición de que los dos estados [sic] subsistan con su carácter de unidades decisorias universales e independientes el uno del otro. En consecuencia, la norma jurídica internacional positiva tiene como presupuesto inquebrantable la soberanía de los estados.”*¹⁷⁰

En el mismo sentido HILLGRUBER considera que:

*“la soberanía como concepto de derecho internacional está apelando a una autoridad originaria y universal de que gozan los Estados, independientes unos de otros pero iguales en derechos, sujetos inmediatos del derecho internacional.”*¹⁷¹

Esta definición de Hillgruber nos aporta unos matices muy interesantes. El primero de ellos es que la soberanía de la que gozan los Estados es *originaria*, es decir, inherente al hecho de ser Estado. Todo Estado por el solo mero hecho de serlo goza de soberanía. “El reconocimiento de un nuevo Estado conlleva la creación y

¹⁷⁰ HELLER, Hermann, *La soberanía: Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, Op. cit., p. 228.

¹⁷¹ HILLGRUBER, Christian, “Soberanía – La defensa de un concepto jurídico” en *InDret Revista para el análisis del Derecho*, Nº 1/2009, Barcelona, p. 8.

reconocimiento de la soberanía del mismo.”¹⁷² Otro de los matices es, por un lado, el reconocimiento de la independencia de los Estados en su relación con los otros Estados y, por otro, la igualdad en derechos, es decir, todos los Estados gozan de independencia para el ejercicio de sus funciones, de su poder, situándose su posición respecto de otros Estados en el mismo plano. El tercer y último matiz es que Hillgruber considera a los Estados como los sujetos inmediatos del derecho internacional, es decir, como los actores primarios o primigenios del Derecho internacional, fundamentalmente por su capacidad para comprometerse con otros Estados u organismos en el sentido de que, “sólo los Estados pueden crear derecho internacional, establecer derechos y deberes y después derogarlos, son los sujetos originarios del derecho internacional.”¹⁷³

REMIRO BROTONS, en términos parecidos señala que “el principio fundamental de la soberanía del Estado responde a la idea de función: la soberanía es el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el DI, ejercitables en un plano de independencia e igualdad respecto de los otros Estados.”¹⁷⁴ En esta definición da la impresión que todo Estado goza de soberanía porque ésta le es atribuida por el Derecho internacional. Yo no comparto esta idea dado que considero que todo Estado, por el mero hecho de serlo y fuera de toda relación internacional, goza de soberanía. El Derecho internacional, en todo caso, valida y protege esas competencias propias del Estado respecto de otros Estados, pero no se las atribuye. Esta afirmación la podemos apreciar en los casos de Estados que, pese a no tener un reconocimiento “oficial” por parte de la comunidad internacional, como son los supuestos de la República de Kosovo, autoproclamada independiente de la República de Serbia el 17 de febrero de 2008, o la República de Crimea, autoproclamada como Estado independiente de la

¹⁷² KAISER, Stefan A., “El ejercicio de la soberanía de los Estados” en BECERRA RAMÍREZ, Manuel Y MÜLLER UHLENBROCK, Klaus Theodor, *Soberanía y juridificación de las relaciones Internacionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010, p. 89.

¹⁷³ HILLGRUBER, Christian, *Op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁴ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, *Op. cit.*, p. 127.

República de Ucrania el 17 de marzo de 2014, gozan de plena soberanía tal y como la hemos visto en este trabajo, es decir, disponen de un gobierno con capacidad o potestad para legislar en el interior de un territorio sobre el cual existe una población instalada y sujeta a sus normas. Del mismo modo, incluso Estados considerados frágiles (o fallidos)¹⁷⁵ como Sudán del Sur, Somalia, República Central Africana, Yemen, Siria, Sudán o República Democrática del Congo¹⁷⁶ gozan de su estatus soberano hasta tal punto que la propia Organización de las Naciones Unidas al objeto de poder realizar diversas actividades sobre el terreno de esos territorios, ha debido previamente contar con el consentimiento de cada uno de estos Estados.

En definitiva, el Derecho internacional visto como conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre sujetos soberanos como son los Estados (aunque cada vez más aparecen otros actores distintos de los Estados en el conglomerado internacional), existe porque los aún hoy actores principales, los Estados, en virtud de su soberanía y mediante pactos a través de los cuales se han obligado¹⁷⁷ a cumplir ciertas normas con el propósito establecido en el pacto, contrato o convenio, cediendo para ello parte de su soberanía en beneficio de un bien mayor (o, a veces, porque no tienen más remedio). Pero es sólo eso, una cesión o delegación de una parte más o menos importante de sus competencias ejercitadas en virtud de su soberanía y que pueden rescatar a través de los mecanismos que se hayan reconocido en el instrumento mediante el cual se comprometió a ceder parte de sus competencias, de su soberanía.

¹⁷⁵ “Son aquellos en los que el Estado es incapaz de responder a las necesidades y expectativas más básicas de su población, incluyendo una falta de control sobre una parte de su territorio.” La cooperación en Contextos de fragilidad: la trayectoria de AECID y retos de futuro. AECID, agosto 2017.

¹⁷⁶ Estos siete Estados citados figuran en los puestos 1 al 7, respectivamente, del Índice de Estados Frágiles publicado por La Fundación para la Paz, en su informe *Fragile States Index Annual Report 2017*. www.failedstatesindex.org

¹⁷⁷ La capacidad de los Estados para obligarse con otros Estados es una de las manifestaciones más importantes en las relaciones internacionales.

Un claro ejemplo de lo anterior, de cesión de soberanía, la encontramos en la Unión Europea¹⁷⁸, una unión política y económica formada por diversos Estados del continente europeo. Antes he señalado que una de las características de la soberanía de un Estado era la de poder legislar, la de crear normas de obligado cumplimiento por todos los ciudadanos o sujetos del Estado. Pues bien, al entrar a formar parte un Estado como miembro de la Unión Europea, ese Estado le atribuye a la organización determinadas competencias con las que ésta ejercerá una soberanía compartida sobre todos los territorios de los Estados de la Unión, es decir, ceden o delegan la potestad para que un ente externo al Estado legisle normas que serán de obligado cumplimiento en todos los territorios no pudiendo los Estados a su vez legislar en la misma materia cuya soberanía (potestas) han cedido a los órganos de la Unión.

Vemos, por tanto, que incluso en supuestos como el de la Unión Europea, o en menor medida el consentimiento del Estado para crear obligaciones internacionales mediante pactos o acuerdos, como ocurre en el caso de la Organización de las Naciones Unidas, el Estado nunca deja de tener soberanía, aunque la tenga para determinadas materias en una especie de suspensión. Esta idea de igualdad soberana de los Estados y el ejercicio interno de la potestad para regir el destino de sus ciudadanos se consagró definitivamente con la firma el 26 de junio de 1945 de la Carta de las Naciones Unidas en la que se declara formalmente que la Organización de las Naciones Unidas, formada por los Estados, se basa en la igualdad soberana de todos sus miembros (Art. 2.1 de la Carta) y el respeto al principio de la igualdad de derechos (Art. 1.2) y la prohibición de interferir tanto de la Organización como de los otros

¹⁷⁸ “La Unión Europea es una organización política singular. En el centro de la UE se hallan los Estados miembros (los veintiocho países que pertenecen a la Unión) y sus ciudadanos. El rasgo distintivo de la UE es que, aunque todos ellos son países soberanos e independientes, han compartido parte de su «soberanía» a fin de ganar fuerza y disfrutar de las ventajas del tamaño. Compartir soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios en las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto”. *Cómo funciona la Unión Europea: Guía del Ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 3.

Estados en los asuntos internos de los Estados (Art. 2.7), es decir, que los Estados son iguales en lo concerniente a soberanía e igualdad de derechos (*par in parem no habet imperium*) y obligaciones (en aquellas a las que se han obligado, *pacta sun servanda*).

Por tanto, como miembros de la comunidad internacional, todos los Estados disfrutan de iguales derechos y deberes, de igualdad soberana, sin que se tenga en cuenta a tales efectos las posibles diferencias de orden político, social, económico, religioso o de cualquier otra índole. Esa igualdad soberana se traduce por un lado en una igualdad jurídica, igualdad en el pleno disfrute de los derechos derivados de su soberanía y, por otro, en un compromiso u obligación de cumplir de manera plena y de buena fe sus obligaciones internacionales, tanto las contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, como Miembros de la Organización, como las contraídas en virtud de los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidas o en virtud de acuerdos internacionales válidos.¹⁷⁹ En definitiva, una soberanía que aun cuando conlleva un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos por el Derecho internacional para los Estados, no implica la falta de sujeción de éstos al sistema jurídico internacional.

c. El principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Vinculado estrechamente al principio de soberanía de los Estados se encuentra el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado. Si yo, como Estado, tengo la potestad de regir el destino de las instituciones y los demás sujetos dentro de mi territorio, de elegir y llevar a cabo libremente un sistema político, social, económico y cultural, debo disponer de un mecanismo “político” con el cual defenderme de

¹⁷⁹ Vid. Resolución 2625 (XXV), párrafos 12 del Preámbulo y 10 a) y 12 del principio primero de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

cualquier ataque a mi potestad soberana, toda vez que se ha desterrado el mecanismo que más se ha utilizado a lo largo de la historia, el derecho a hacer la guerra o *ius ad bellum*.

REMIRO BROTONS define la intervención como “el acto por el que un Estado -o grupo de Estados-, se entromete por vía de autoridad en los asuntos que son de la jurisdicción doméstica de otro, imponiéndole un comportamiento determinado.”¹⁸⁰ En idénticos términos SEPÚLVEDA señala que “la intervención consiste en la interferencia dictatorial no consentida de uno o de varios Estados en los asuntos domésticos o externos de otro, menoscabando la soberanía o la independencia de esa comunidad política autónoma.”¹⁸¹ Hay más definiciones sobre la intervención en la doctrina, pero todos coinciden en mayor o menor medida en sus elementos básicos.

En ambas definiciones podemos constatar que, por un lado, existe una actuación (acto o interferencia) realizada por parte de un Estado o grupo de Estados contra otro Estado, y por otro, el objetivo sobre el que se actúa o pretende actuar, es decir, algún asunto de los que son considerados competencia exclusiva del Estado sobre el que se interviene. Por tanto, con carácter previo a tratar acerca del principio de no intervención sobre los asuntos internos de los Estados considero oportuno detenerme en ver qué se considera o debemos considerar como intervención y, de la misma manera, qué debemos considerar como asuntos propios o internos (domésticos los denominan los autores mencionados) de los Estados. Empezaré para ello en orden inverso al que aparecen dichos conceptos en las definiciones que hemos visto, es decir, primero me centraré en qué se entiende por asuntos internos de los Estados y, posteriormente, al tratar el tema de las excepciones o limitaciones al principio de no

¹⁸⁰ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 138.

¹⁸¹ SEPÚLVEDA, César, “Alcances de la no intervención como norma legal internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, México, 1995, p. 227. El documento se puede consultar en: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/index.php/numero-46>

intervención, veremos brevemente qué se entiende por intervención, y algunos conceptos vinculados a la misma.

A priori, y derivadas del principio de soberanía estatal que hemos visto anteriormente, cualquier materia, en cualquier área, que esté sujeta a la libre voluntad del Estado para su establecimiento, control, etc. y cuyas competencias ejerza en exclusividad, son asuntos internos (o domésticos) del Estado. La Corte Internacional de Justicia, en su conocida sentencia relativa a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua de 27 de junio de 1986 señala, a modo de ejemplo, que son asuntos internos de los Estados “la elección de un sistema político, económico, social y cultural, y la formulación de su política exterior.”¹⁸² Incluso en temas tan controvertidos como son la protección de la población y los derechos humanos, diversos documentos, entre los que cabe destacar el que lleva por título *La Responsabilidad de Proteger*¹⁸³, se indica que es responsabilidad de los Estados soberanos la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de cualquier catástrofe que pueda evitarse, aunque luego añade alguna salvedad que trataré más adelante.

El principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados surge, por tanto, como mecanismo de defensa ante posibles intentos por parte de un Estado o grupo de Estados de influir o intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos que son propios de otro Estado, con la intención de socavar su voluntad u obtener algún tipo de beneficio o interés.

“La función de la no intervención es proteger, a través de la correcta interpretación de las normas del derecho internacional, el principio básico de la soberanía del Estado, supuesto fundamental de la comunidad universal. (...) Su propósito es confirmar el carácter ilegal de la intervención en el derecho internacional y neutralizar el número de

¹⁸² International Court of Justice. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of América)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, párrafo 205.

¹⁸³ *La Responsabilidad de Proteger*, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Diciembre 2001.

*justificaciones que las potencias esgrimen para inmiscuirse en los asuntos de los otros países”*¹⁸⁴

En este sentido, en el caso de la Corte Internacional de Justicia antes citado, la Corte señala que “el principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera, y que éste era un principio consuetudinario que tenía aplicación universal.”¹⁸⁵

El principio de no intervención como norma de Derecho internacional, previo a su consagración en la Carta de las Naciones Unidas, se moldeó en diversos documentos de ámbito regional, como veremos, de donde saltaron directamente a formar parte del acervo internacional. Diversos autores como REMIRO BROTONS¹⁸⁶ o VARGAS CARREÑO¹⁸⁷ encuentran un antecedente del principio de no intervención en la llamada Doctrina Monroe¹⁸⁸, expuesta por el presidente de los Estados Unidos James Monroe en su discurso del 2 de diciembre de 1823 ante el Congreso norteamericano en el que afirmaba como principio que afectaba a los derechos e intereses de los Estados Unidos la posibilidad de cualquier futura colonización europea en los “continentes americanos”, la interposición de Europa en los gobiernos de cualquier porción del hemisferio americano y, la abstención de los Estados Unidos en interferir en los asuntos internos de las potencias Europeas.

Sin embargo, y con bastante consenso en la doctrina, la incorporación del principio de no intervención en el Derecho Internacional Americano (en palabras de

¹⁸⁴ SEPULVEDA, César, “Alcances de la no intervención como norma legal internacional”, *Op. cit.*, p. 229.

¹⁸⁵ International Court of Justice. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of América)*, *Op. cit.*, párrafo 202.

¹⁸⁶ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, *Op. cit.*, p. 138.

¹⁸⁷ VARGAS CARREÑO, Edmundo, “El principio de no intervención y su vigencia en el Derecho Internacional del siglo XXI”, p. 9.

¹⁸⁸ “Nombre que reciben los planes y programas políticos que inspiraron el expansionismo de los Estados Unidos de Norteamérica, tras la incorporación de importantes territorios que habían pertenecido al imperio español y en su dialéctica con las realidades imperiales entonces actuantes – Gran Bretaña, Rusia, Francia, &c.–, sintetizados por el presidente James Monroe en su intervención del 2 de diciembre de 1823 ante el Congreso norteamericano.”, en <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>, consultado el 28-02-2015.

Remiro Brotóns) tuvo lugar, a instancias de México, en la Convención de Deberes y Derechos de los Estados Americanos.¹⁸⁹ En el texto de esta Convención se incorpora, por vez primera, dicho principio al señalar en su artículo 8 que “Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro”. Ésta declaración fue ratificada en Buenos Aires por los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, el 23 de diciembre de 1936, al suscribir el Protocolo Adicional relativo a No Intervención en cuyo artículo I se establece que “Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes.”

El principio de no intervención como norma jurídica vinculante en el Sistema Interamericano quedó consagrado de manera definitiva en el texto de la Carta de la Organización de Estados Americanos¹⁹⁰ en cuyo artículo 19 (actual) establece que:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”

En este artículo comprobamos que no sólo la intervención directa o indirecta (a través de terceros) en los asuntos de carácter interno o externo de otro Estado está prohibida, sino que de manera expresa se recoge que, pese a que en ciertos momentos históricos fue la más habitual, no sólo se prohíbe la intervención armada sino además cualquier otro tipo de intervención o injerencia sea esta de carácter político, económica o cultural. De ahí pasó a otras organizaciones de ámbito regional

¹⁸⁹ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, adoptada en Montevideo (Uruguay) el 26 de diciembre de 1933, en el marco de la Séptima Conferencia Internacional Americana, y que entró en vigor el 26 de diciembre de 1934.

¹⁹⁰ La Carta de la Organización de los Estados Americanos, fue suscrita en la Novena Conferencia Interamericana (Conferencia de Bogotá) en 1948, que entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

como son la Liga de Estados Árabes o Liga Árabe¹⁹¹, o la Organización para la Unidad Africana (actualmente Unión Africana)¹⁹² en cuyas cartas constitutivas se recogió el principio de no intervención.

En el Derecho Internacional general, el principio de no intervención se incluyó de manera expresa en la Carta de las Naciones Unidas al establecer, como uno de los principios de la Organización que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII” (Art. 7.2).

Podemos observar, sin embargo, que en este artículo no se hace referencia a los Estados sino sólo a la Organización, es decir, la Carta no consagra explícitamente el principio de no intervención para los Estados o grupos de Estados sino únicamente para la Organización. En este sentido SEPÚLVEDA señala que:

*“en el artículo 2, párrafo 7, se introduce con la aceptación general de los 51 países firmantes de la Carta un precepto que, aunque confirma categóricamente la norma de la no intervención en lo que se refiere a la Organización, ha creado algunos problemas de interpretación.”*¹⁹³

¹⁹¹ La Liga Árabe fue establecida en 1945 en El Cairo por seis Estados de Oriente Próximo, la mayoría de los cuales acababan de acceder a la independencia: Egipto, Siria, Líbano, Jordania, Iraq y Arabia Saudí. Yemen se sumó el mismo año y otros estados de la zona se han ido adhiriendo conforme iban recuperando la independencia. En su Carta fundacional firmada el 22 de marzo de 1945 y que entró en vigor el 10 de mayo de 1952 se establece en su artículo 8 que “Cada Estado miembro respetará la forma de gobierno establecida en los otros, considerándola como de exclusiva incumbencia de ellos y cada uno se comprometerá a abstenerse de cualquier acción encaminada a cambiar los sistemas de gobierno existentes.”

¹⁹² La Organización de la Unidad Africana fue fundada el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba por treinta Estados africanos. Su Carta fundacional firmada el 25 de mayo de 1963 y que entró en vigor el 13 de septiembre de 1963, establece en su artículo III los principios por los que deben regirse los Estados miembros entre los que se cuentan el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados (Art. III.2.) y el principio de respeto de la soberanía, de la integridad territorial de cada Estado y de su derecho inalienable a una existencia independiente.

¹⁹³ SEPÚLVEDA, César, “Alcances de la no intervención como norma legal internacional”, *Op. cit.*, p. 230.

Sin embargo, por parte de la doctrina se ha entendido que el principio de no intervención para los Estados debería considerarse implícitamente contenida en la norma ya que el propio artículo 2 de la Carta, al establecer los principios de la Organización señala que tanto la Organización como sus Miembros, es decir los Estados, procederán de acuerdo con los principios de la Organización. En definitiva, y como se suele decir, es de sentido común pensar que lo que la Carta prohíbe a la propia Organización lo prohíbe a los Estados que la forman, con lo que cabe entender, *ceteris paribus*, que el artículo 2.7. de la Carta al prohibir la intervención de la Organización de las Naciones Unidas en los asuntos internos de los Estados debe extenderse a los Estados Miembros en sus relaciones con otros Estados, incluso de aquellos que no sean miembros de la Organización (Art.2.6). Otros autores como RAMÓN CHORNET consideran, sin embargo, “que este principio no ha sido nunca objeto de una codificación internacional, pese a que la doctrina lo presente como un corolario indispensable del reconocimiento de la igual soberanía e independencia de los Estados.”¹⁹⁴

No obstante la ambigüedad expresada en el artículo 2.7 mencionado anteriormente, la Asamblea General ha venido desarrollando el principio de no intervención en diversas resoluciones. Así, el 6 de diciembre de 1949, en su cuarto período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 375 (IV) en cuyo Anexo contiene el Proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados preparado por la Comisión de Derecho Internacional, y que en su artículo 3 establece que “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado”. Como podemos apreciar, en esta resolución ya se hace mención expresa a la obligación de los Estados de no intervenir en los asuntos que son propios de otros Estados ampliando el propio marco conceptual del artículo 7.2 de la

¹⁹⁴ RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 25.

Carta, al prohibir no sólo la intervención en los asuntos internos de otros Estados sino además en los asuntos externos de cualquier otro Estado.

Posteriormente, la Asamblea General:

“reafirmando el principio de no intervención, proclamado en las Cartas de la Organización de los Estados Americanos, de la Liga de Estados Árabes, y de la Organización de la Unidad Africana, y afirmado en las Conferencias de Montevideo, Buenos Aires, Chapultepec y Bogotá (...) reconociendo que el pleno acatamiento del principio de no intervención de los Estados en los asuntos internos y externos de otros Estados es condición indispensable para el cumplimiento de los propósitos y principios de las Naciones Unidas”¹⁹⁵,

aprobó la resolución 2131 (XX) de 21 de diciembre de 1965 en la que, tomando como base para ello el artículo 19 (actual) de la Carta de la OEA, declara solemnemente que:

“1. Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas.”

Del mismo modo, y con respecto al principio de soberanía de los Estados que hemos visto con anterioridad, la misma resolución declara que:

“2. Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.”

Como podemos apreciar, en esta resolución la Asamblea General consagra de manera clara y sin ambigüedades el principio de no intervención como uno de los pilares del Derecho Internacional contemporáneo al condenar de manera clara y

¹⁹⁵ Resolución 2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965, de la Asamblea General de fecha, por la que aprueba la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía.

rotunda cualquier intervención, sea esta por el motivo que sea y a través de cualquier mecanismo, y estableciendo de manera expresa que la práctica de cualquier intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas, entraña la creación de situaciones atentatorias de la paz y la seguridad internacionales y, por tanto, susceptibles de ser investigadas por el Consejo de Seguridad (Art. 34 de la Carta). En este sentido, señala SEPÚLVEDA que “esta resolución obtuvo 109 votos a favor, ninguno en contra y sólo una abstención (Gran Bretaña), y que, en 1966, la misma Asamblea General resolvió que expresaba «una convicción jurídica universal.»”¹⁹⁶

Posteriormente, por medio de la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, la Asamblea General aprobó la *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, cuyo texto se reproduce en el Anexo de la resolución, y donde se proclaman solemnemente los principios básicos del Derecho Internacional entre los cuales figuran, reafirmado el contenido de la resolución 2131 (XX) de 1965, el principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, el principio de igualdad soberana de los Estados, así como el principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, deberán abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

De acuerdo con los principios y obligaciones recogidos en esta Declaración, son violaciones del Derecho Internacional los actos que realicen los Estados o grupos de Estados bien directamente o a través de otros con el propósito de atentar, sea cual sea el medio empleado (no sólo la intervención armada) y por el motivo que sea, contra la personalidad de un Estado o los elementos políticos, económicos, culturales que lo

¹⁹⁶ SEPÚLVEDA, César, “Alcances de la no intervención como norma legal internacional”, *Op. cit.*, p. 231.

constituyen, o el uso de cualquier medida para coaccionarlo con el propósito de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos. No obstante, la taxatividad con la que aparentemente estos documentos se refieren al principio de no intervención, lo cierto es que éste no tiene carácter absoluto y que hay un margen para su aplicación. Tanto la resolución 2131 (XX) de 1965 como la 2625 (XXV) de 1970 dejan una vía de escape a la aplicación de este principio al señalar que, ninguno de los principios y obligaciones contenidos en estas Declaraciones deberá interpretarse en el sentido de afectar en manera alguna a las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en especial las contenidas en los Capítulos VI, VII y VIII, así como ampliar o disminuir en forma alguna el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza.

También cabe destacar, por último, la resolución 36/103 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1981, en cuyo anexo recoge la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados*, en la que declara con solemnidad que:

*“Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir o injerirse en ninguna forma ni por ningún motivo, en los asuntos internos y externos de otros Estados, así como el alcance de ese principio en relación con los derechos y deberes de los Estados”.*¹⁹⁷

En cuanto al alcance de esos derechos y deberes de los Estados, éstos se recogen en la propia declaración desarrollados en tres secciones. La primera de ellas trata de los derechos de los Estados, la sección II trata de las obligaciones y, por último, la sección III trata acerca de los derechos y deberes de los Estados. En sus tres secciones, esta Declaración efectúa una inmensa tarea de sistematización de este principio al colocar en primer plano, por un lado, la protección estatal existente frente

¹⁹⁷ Resolución 36/103, de 9 de diciembre de 1981, de la Asamblea General, acerca de la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados.

a la posibilidad de una desestabilización provocada desde el exterior (sección II, inciso e) y, por otro, al extender de forma taxativa la prohibición de intervención en la discusión de los problemas relacionados con los derechos humanos (sección II, inciso l).

No obstante esta sistematización del principio de no intervención efectuada por la resolución 36/103 de la Asamblea General, diversos autores entre los que cabe destacar a HERDEGUEN restan valor a esta Declaración al señalar que “la mayor parte de los Estados del mundo occidental (en ese entonces) votó en contra de esa Declaración de la Asamblea general, lo que le restó autoridad.”¹⁹⁸

Como hemos podido apreciar, parece claro que, al menos a priori, cualquier acto llevado a cabo por parte de un Estado o grupo de Estados, que pueda ser atribuido a los mismos, que afecten o puedan afectar a la soberanía o a materias que son propias de la jurisdicción de otro Estado, y que supongan una violación del Derecho internacional, constituye un hecho ilícito internacional. De cumplirse estas cuatro condiciones: existencia de un acto, atribuible a un Estado o Estados, que afecte a la soberanía o materias propias de otro Estado, que suponga una violación del Derecho internacional, estaremos ante un posible hecho ilícito internacional, salvo que existan circunstancias que excluyan¹⁹⁹ dicha ilicitud. Del mismo modo, hemos podido constatar que la nada clarificadora formulación del principio de no intervención lleva a que algunas actividades realizadas por ciertos Estados puedan ser apreciadas (o juzgadas) como contrarias o conformes al principio de no intervención, en función de cómo se interpreten tanto las normas establecidas en la Carta, como en las

¹⁹⁸ HERDEGUEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Fundación Konrad Adenauer, UN, México, 2005, p. 270.

¹⁹⁹ *El Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* recoge, a estos efectos, seis causas de exclusión de la ilicitud en los artículos 20 a 25: el consentimiento (art. 20), la legítima defensa (art. 21), las contramedidas (art. 22), la fuerza mayor (art. 23), el peligro extremo (art. 24) y el estado de necesidad (art. 25). Doc. N.U. A/CN.4/L.602, de 25 de mayo de 2001, de la Asamblea General.

resoluciones antes mencionadas y, por supuesto, quién sea el que las interprete dado el valor o la presión que pueden ejercer (y de hecho lo ejercen) las grandes potencias.

d. Excepciones o limitaciones al principio de no intervención.

Como hemos podido apreciar en el epígrafe anterior, el principio de no intervención no tiene carácter absoluto, ya que puede obviarse en determinados supuestos como, por ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad en cumplimiento de sus atribuciones conferidas en la Carta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales aplique cualesquiera de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII, tal y como se recoge en el artículo 2.7 de la Carta. En términos similares se limita la aplicación de este principio de no intervención o injerencia en las resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) vistas anteriormente cuando en ellas se establece una suerte de cláusula de salvaguardia al señalar, casi en idénticos términos, que nada de lo establecido a propósito de la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados afectará a las disposiciones pertinentes de la Carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Y estas disposiciones a las que se hace referencia, que actúan a modo de límite o excepción de los principios que aquí estamos tratando se encuentran recogidas en la Carta en los Capítulos VI, VII y VIII. No obstante, es en el Capítulo VII donde verdaderamente se encuentran las dos únicas excepciones a los principios mencionados. La primera excepción, plenamente consolidada en el Derecho internacional, es la que se recoge en el artículo 39 de la Carta al atribuir al Consejo de Seguridad la potestad de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y en virtud de esta determinación hacer recomendaciones o decidir qué medidas serán tomadas de conformidad con los

artículos 41 y 42, es decir, aquellas medidas que sin implicar el uso de la fuerza puedan consistir en la ruptura de relaciones diplomáticas o la interrupción total o parcial de las relaciones económicas (artículo 41), entre otras posibilidades, o bien aquellas medidas que pudiendo llevar implícito el uso de la fuerza (aunque no necesariamente) se lleven a cabo mediante fuerzas aéreas, navales o terrestres (artículo 42), es decir, con componentes militares. La segunda excepción se encuentra en el artículo 51 de la Carta, en el cual se señala que:

“ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

Estas dos excepciones, como he señalado, son las únicas recogidas en la Carta de las Naciones Unidas y ambas están ampliamente arraigadas y consolidadas en el Derecho Internacional. Sin embargo, desde hace algún tiempo, se puede observar cómo, por parte de ciertos países, especialmente occidentales, se intenta poner en valor un nuevo concepto al amparo del cual, y limitando en cierto modo el principio de soberanía y el de no injerencia, se puedan llevar a cabo ciertas acciones que por su tipicidad y, sobre todo por sus consecuencias, dan pie a considerarlas como instrumento o regla que va a actuar a modo de excepción a dichos principios. Me refiero a lo que se conoce como *derecho de intervención* o *derecho de injerencia por motivos humanitarios*, un derecho que aún hoy sigue generando ciertas dudas y bastante polémica no sólo en la doctrina sino también en gran parte de la sociedad internacional, tanto por lo que respecta a su legitimidad como por lo que respecta a su alcance. En este sentido, al hablar de esta incipiente figura algunos autores se refieren a ella unas veces como derecho de asistencia humanitaria, otros hablan de derecho de intervención por razones de humanidad y otros hablan de intervención o injerencia humanitaria. No obstante, todos ellos coinciden en que, en mayor o menor medida, esta figura actúa como una nueva excepción al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y, sobre todo, como una limitación o reinterpretación

del principio de soberanía tal y como ha sido considerado éste tradicionalmente. Sin embargo, otros autores como JIMÉNEZ PIERNAS consideran que el Derecho Internacional vigente no admite a priori esta presunta legitimidad de la intervención por razones de humanidad recordando que:

“de acuerdo con el DI en vigor, solamente son legales las intervenciones armadas, sean o no humanitarias, aprobadas en su caso por el Consejo de Seguridad de la ONU, como órgano competente según los Capítulos VII y VIII para garantizar colectivamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.”²⁰⁰

Por otro lado, si bien WALZER sostiene que existe una justificación moral para efectuar una intervención humanitaria (incluso usando la fuerza) como respuesta a una masacre, violación sexual, limpieza étnica, etc.:

“Massacre, rape, ethnic cleansing, state terrorism, contemporary versions of ‘bastard feudalism’, complete with ruthless warlords and lawless bands of armed men: these are acts and occasions that invite us, to override the presumption against moving armies across borders and using force inside countries that have not threatened or attacked their neighbours.”²⁰¹

al mismo tiempo reconoce que este tipo de intervención es contraria a los conceptos tradicionales de antiimperialismo y autodeterminación, así como una presunción que va en contra del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados la cual no puede ser justificada en términos jurídicos:

“for the sake of democracy or free Enterprise or economic justice or voluntary association or any other of the social practices and arrangements that we might hope for or even call for in other people’s countries.”²⁰²

También TODOROV excluye la posibilidad de asociar una intervención militar con una intervención por razones humanitarias señalando que:

²⁰⁰ JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional”, *Op. cit.*, p.92.

²⁰¹ WALZER, Michael, *Arguing about War*, Yale University Press, New Haven, USA, 2004, p. 68.

²⁰² *Ibidem*, p. 69.

“el deber de asistencia excluye la intervención militar, pues está orientado al beneficio de las víctimas y éstas pocas veces se benefician de la guerra, aunque esta guerra sea ‘ética’; y el beneficio de unos, a veces, se paga con el sufrimiento de otros.”²⁰³

Este mismo criterio, según KOLB, es el que sigue el Comité Internacional de la Cruz Roja cuando al hablar del concepto de intervención por motivos humanitarios o intervención de humanidad señala que:

“no hay que confundirla con intervención o injerencia humanitaria porque si bien ambas son intervenciones coercitivas, la primera es una intervención con el propósito único de proteger a los propios nacionales en el extranjero si éstos se hallan en una situación de peligro inminente que comprometa su vida o integridad física, y el gobierno local no puede o no quiere actuar.”²⁰⁴

Sin embargo, el intervencionismo, sea éste por motivos humanitarios o no, no es un concepto nuevo. Sin tener que remontarnos al momento en que los Estados europeos surgidos tras Westfalia invadieron (hoy lo llamaríamos intervinieron) amplios territorios poniendo bajo su soberanía (yugo) a muchos pueblos con la “loable” justificación de enseñarles la fe, la razón o la civilización, lo pudimos ver resurgir (si es que alguna vez desapareció) a modo de un nuevo tipo de intervencionismo tras la Segunda Guerra Mundial, en ese periodo conocido como Guerra Fría, cuando con motivo del fenómeno de bipolarización que se produjo en torno a las dos grandes potencias del momento en el que, tanto por parte de Estados Unidos como de la antigua Unión Soviética, se fue configurando por cada una de ellas un bloque de países sujetos a su influencia, en una especie de intervencionismo poscolonial dulcificado, al que se le fue dando unas veces la apariencia de solidaridad con Estados que solicitaban la cooperación de alguna de estas potencias, otras, mediante la extensión, instauración o consolidación de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la preocupación por la ecología y el medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo, etc.

²⁰³ TODOROV, Tzvetan, *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*, Ediciones Península, Barcelona, 2002, p. 338.

²⁰⁴ KOLB, Robert, “Observaciones sobre las intervenciones humanitarias”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nº 849, marzo 2003, pp. 119-134.

En este sentido la politóloga RAMÍREZ VARGAS, respecto a este nuevo tipo de intervencionismo, señalaba que:

*“el actual intervencionismo de las grandes potencias y el cuestionamiento de la soberanía nacional se desarrolla a la par con el proceso de reestructuración de las sociedades y de redefinición de los Estados, impulsado por la progresiva transnacionalización, interdependencia y globalización mundial.”*²⁰⁵

También CARPIZO, en atención al proceso de globalización sufrido por la sociedad internacional contemporánea, considera que la soberanía a comienzos del siglo XXI no puede ser la misma que conoció el mundo a través de varios siglos y que perduró hasta poco más de la mitad del siglo XX.

*“La globalización ha afectado los controles tradicionales que el Estado tenía sobre las acciones realizadas en su territorio. Las fronteras se vuelven porosas y pierden parte de su significado cuando actores no estatales tienen la posibilidad de comunicarse a través del espacio.”*²⁰⁶

Del mismo modo CASANOVAS I LA ROSA, en su lección inaugural del curso académico 1993-1994 de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona apuntaba ya la emergencia de un nuevo derecho o deber, el derecho de intervención humanitaria, surgido de situaciones excepcionales en las que se han visto amenazados los derechos más básicos, incluso el más importante de ellos como es el propio derecho a la vida:

“Segons algunes opinions, estem davant l'emergència d'un nou dret o deure que sorgeix en situacions excepcionals en les quals la supervivència o els drets més bàsics de les poblacions de determinats territoris estan greument amenaçats.

En aquests casos es parla d'un “dret d'intervenció humanitària”, tot tractant de fer notar que cal limitar la sobirania de l'estat en què es troba aquesta població amenaçada en favor de l'acció d'altres estats que poden posar-hi remei; a vegades, recalcant l'aspecte

²⁰⁵ RAMÍREZ VARGAS, Socorro, “El intervencionismo en la postguerra fría”, p. 2.

²⁰⁶ CARPIZO, Jorge, “Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, *Op. cit.*, pp. 117-148.

*moral de la qüestió, es diu que no es tracta d'un dret sinó d'un "deure d'ingerència humanitària."*²⁰⁷

No obstante, en lo que sí parece estar bastante de acuerdo la doctrina es que el llamado derecho de injerencia por razones humanitarias tiene su origen o su fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948²⁰⁸, declaración que ha sido considerada como el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos, y tras la cual empieza a expandirse la idea de la persona como sujeto del Derecho internacional y no como mero objeto, persona a la que a título individual se le reconocen unos derechos básicos y unas libertades fundamentales inherentes a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo y, por lo tanto, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición, derechos cuyo reconocimiento y protección ya no son asunto exclusivo de la jurisdicción interna de los Estados sino que interesan a la sociedad internacional en su conjunto, es decir, el derecho internacional de los derechos humanos lo que viene a establecer son las obligaciones que deben cumplir todos los Estados los cuales, al pasar a formar parte de tratados internacionales, van a tener que asumir, por un lado, una serie de deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional y, por otro, el compromiso de respetar, proteger y promover los derechos humanos en el conjunto de su territorio. Esto supone que los Estados tienen la obligación de abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización a la vez que les obliga a que protejan a las personas o grupos de personas de las violaciones de los derechos

²⁰⁷ CASANOVAS I LA ROSA, Oriol, "De l'ajuda humanitària al dret d'ingerència humanitària", Universitat Pompeu Fabra, 28 de setembre de 1993, consultado el 6 de marzo de 2015 en http://www.upf.edu/universitat/presentacio/inauguracions/93-94_Casanovas.pdf.

²⁰⁸ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, mediante Resolución 217 (III) A, en la que se reconocen en sus 30 artículos una serie de derechos considerados básicos para todos los miembros de la familia humana.

humanos, así como a adoptar medidas positivas para facilitar la realización de los derechos humanos básicos.

Este nuevo derecho o deber de injerencia ha sido defendido tanto por el propio ex Secretario General Kofi Annan en su informe emitido con motivo de la celebración en Nueva York de la llamada Cumbre del Milenio²⁰⁹ cuando, al poner sobre la mesa el tema de la intervención humanitaria en referencia a los terribles sucesos que tuvieron lugar en Ruanda²¹⁰ y Srebrenica²¹¹, se preguntaba si la intervención humanitaria, aun aceptando que los principios de soberanía y no injerencia ofrecen una protección fundamental a los Estados pequeños y débiles, era un ataque inaceptable a la soberanía, “¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”²¹², como por otras personalidades como el ex Presidente Checo VÁCLAV HAVEL el cual, refiriéndose al conflicto de Kosovo señalaba que de existir una guerra ética, a diferencia de las libradas por interés nacional, la de Kosovo era una de ellas:

“there is one thing no reasonable person can deny: this is probably the first war that has not been waged in the name of ‘national interest’ but rather in the name of principles

²⁰⁹ Del 5 al 8 de septiembre de 2000 se celebraba en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, la primera gran reunión que convocaba a los representantes de los, en aquel momento, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas. El objetivo era convenir en un proceso para la revisión del papel de las Naciones Unidas y de los desafíos que debía enfrentar en el nuevo siglo. Al finalizar ésta se adoptó unánimemente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas [A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000] en la cual los líderes mundiales se comprometieron en una nueva alianza mundial con el propósito de reducir la pobreza extrema estableciendo para ello una serie de metas con plazos concretos, con el 2015 como fecha límite, que se conocen desde esa Cumbre como los Objetivos de desarrollo del Milenio.

²¹⁰ Para información acerca del genocidio que tuvo lugar en Ruanda se puede consultar el informe S/1999/1257 de 16 de diciembre de 1999 elaborado por una Comisión establecida por el Secretario General.

²¹¹ Para información acerca de las matanzas y ejecuciones en masa que tuvieron lugar en Srebrenica se puede consultar el Informe del Secretario General A/54/549 de fecha 15 de noviembre de 1999.

²¹² Doc. N.U. A/54/2000, de 27 de marzo de 2000, Informe del Secretario General, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, p. 38.

and values. If one can say of any war that it is ethical, or that it is being waged for ethical reasons, then it is true of this war.”²¹³

Sin embargo, referirse a este tipo de intervenciones como una guerra ética (concepto ya apuntado por Todorov) o por razones éticas no hace sino retrotraernos a una idea que parecía ya desterrada en el Derecho internacional contemporáneo como es la de guerra justa.

Y son, además, esas mismas grandes potencias que antes he mencionado las que aprovechando el marco de las Naciones Unidas con el propósito de legitimar jurídica y políticamente sus intervenciones, incluso las intervenciones armadas, empezaron a promover la existencia de este presunto derecho de injerencia partiendo para ello de otro concepto más enraizado en la sociedad contemporánea como es el deber de asistencia por razones humanitarias. En este sentido SÁNCHEZ RUBIO señala la ambigüedad con la que se aplica el término intervención con el propósito de justificar lo que a priori es difícil de justificar, que no es otra cosa que la idea de que, para proteger los derechos humanos de un grupo concreto, se tengan que lesionar, consciente o inconscientemente, los derechos de otro u otros grupos:

“En múltiples foros internacionales, medios de comunicación y reuniones entre gobernantes de Estados, se utilizan las expresiones “intervención” o “injerencia”, añadiéndoles el adjetivo de “humanitaria”. Incluso términos aún más sorprendentes y contradictorios como “humanitarismo militar”, “guerra humanitaria” y “bombardeo humanitario.”²¹⁴

Queda fuera de toda discusión que las intervenciones humanitarias deben estar sometidas al Derecho, pero en donde realmente están surgiendo las discrepancias es en saber dónde está el límite en estas actuaciones y quién impone dicho límite.

²¹³ HAVEL, Václav, “Kosovo and the end of the Nation-State”, en *The New York Review of Books*, Volume 46, Nº 10, June 10, 1999, p. 10.

²¹⁴ SÁNCHEZ RUBIO, David, “Reflexiones E (Im)Precisiones en Torno a la Intervención Humanitaria y los Derechos Humanos”, en *Direitos Humanos e Globalização. Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica*, 2ª Edición, Porto Alegre, 2010, p. 211.

“La intervención militar en un país extranjero, en detrimento de su soberanía nacional, puede justificarse en un caso extremo (por la ética de la convicción), siempre que no corra el riesgo de producir más víctimas que las que salva (en nombre de la ética de la responsabilidad).”²¹⁵

Comparto la idea apuntada por SÁNCHEZ RUBIO cuando éste considera que:

“no se puede construir la paz y una sociedad internacional volcada en el reconocimiento de las personas humanas, si sus cimientos se asientan en incuestionados materiales de miseria y de opresión de los fuertes sobre los débiles (...) intervenir con medios de muerte para salvar vidas, implica todo un proceso de reflexión sobre la adecuación o no de la adopción de dichas medidas y de prudencia a la hora de hablar de un supuesto ‘derecho de intervención’. (...) la acción bélica no es un mecanismo de garantía de los derechos humanos. (...) El recurso a la fuerza militar, incluso para apoyar esos objetivos, entraña inevitablemente atentados contra la población civil, destrucción de bienes y otros actos de violencia deliberada.”²¹⁶

En este sentido, podemos apreciar cómo los bombardeos efectuados por parte de fuerzas de la OTAN sobre Kosovo, sin legitimidad internacional (y con una más que cuestionable legitimidad ética), o más recientemente la misión asignada a la Brigada de Intervención de la MONUSCO en la República Democrática del Congo (con plena legitimidad internacional), conllevan implícitamente el hecho que el beneficio conseguido por un sector de la población supone, aunque de manera indirecta, el perjuicio a otro sector de esa misma población que, de alguna manera, puede apoyar a esos grupos de combatientes armados contra los que se está actuando, apoyos que pueden ser el germen de otro conflicto sobre el terreno o el recrudecimiento del actual. La máxima “el fin justifica los medios” cuando los resultados, especialmente a corto y medio plazo, son los esperados nos induce a pensar en la bondad de estos instrumentos, pero en caso contrario, de no producirse esos resultados, los efectos que puede provocar son unos mayores daños que los que a priori se intentaron evitar. Muestra de lo dicho lo podemos seguir viendo en los conflictos de Irak, Afganistán o Libia, por citar algunos casos, en los que tras un cierto éxito de la misión (la derrota de

²¹⁵ TODOROV, Tzvetan, *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*, Op. cit., p. 335.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 219, 225 y 252.

Sadam Hussein, poner fin al gobierno de los talibanes, o la derrota del Presidente Gadafi), los conflictos originarios que en los primeros momentos tras la operación parecían haber visto cumplidos sus objetivos, han resurgido ferozmente sustentados con toda probabilidad por una parte de la población que apoyaba en mayor o menor medida los regímenes sobre los que se actuó y que, mantenidos latentes hasta encontrar el momento oportuno, se han ido recrudeciendo de manera insostenible causando casi más víctimas y sufrimiento que el propio conflicto inicial.

Cabe recordar en este punto que el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas descansa, como hemos visto a lo largo de este trabajo, en las decisiones que adopta el Consejo de Seguridad y en su potestad discrecional de calificar unos hechos cuando éstos representan una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y es a este órgano, y especialmente a sus miembros permanentes, a quien hay que exigirle el cumplimiento de las responsabilidades que la comunidad internacional les confió en San Francisco en 1945 al aprobarse el texto constitutivo de la Organización. Si no lo hacemos así, si dejamos que el Consejo de Seguridad incumpla su cometido de mantener la paz y la seguridad internacionales, puede llegar a dar la impresión, aunque sea de manera inconsciente y por muy fuerte y cruel que parezca la idea, que se está poniendo precio a la vida humana y que no todas tienen el mismo valor, que no vale lo mismo por ejemplo la vida de los palestinos en los territorios ocupados o la de los civiles sirios, que la de los civiles iraquíes o la de los libios, aunque para ello inventemos una posible justificación aludiendo a cuestiones geopolíticas, geoestratégicas, geoterritoriales o de cualquier otra índole que nos haga tener, en cierto modo, la conciencia tranquila.

“El racismo, escribió Michel Foucault hace 27 años, consiste precisamente en ‘introducir una distinción entre lo que debe vivir y lo que debe morir’: es ‘la condición de aceptabilidad de la condena de muerte [...], la condición en base a la cual puede ejercerse el derecho de matar’. Es la condición, precisamente, que nos permite tolerar e incluso aplaudir las nuevas guerras de estos años ‘sin pérdida de vidas humanas’ por nuestra

parte y con millares de víctimas inocentes –evidentemente percibidas como inferiores- en los países bombardeados.”²¹⁷

Al hablar de intervencionismo o injerencia como causa de exclusión o limitación de los principios de soberanía y no intervención en los asuntos internos de los Estados he intentado mostrar el hecho de que se trata de un concepto que aún hoy genera todo tipo de acaloradas discusiones en los foros internacionales. Sin embargo, este epígrafe estaría incompleto si no tratase aquí un concepto que ha sido impulsado con mucha fuerza en el seno de las Naciones Unidas como justificación teórico jurídica de lo que Casanovas i la Rosa, entre otros autores, considera un derecho-deber de intervención por razones humanitarias. Este concepto no es otro que el de *la responsabilidad de proteger*. Y el hecho de que conscientemente lo haya dejado para el final es porque desde su origen este concepto ha sido muy controvertido, especialmente en lo concerniente a su uso por parte del Consejo de Seguridad a la hora de establecer ciertas misiones de operaciones de mantenimiento de la paz en cuyo mandato y con el objetivo de proteger a los civiles consta de manera expresa “la autorización del uso de todas aquellas medidas que sean necesarias, a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario.”²¹⁸

El genocidio de Ruanda en 1994, la depuración étnica en los Balcanes en 1995, así como los sucesos que tuvieron lugar durante el conflicto de Kosovo en 1999, supusieron el punto de inflexión que dio lugar a que en la comunidad internacional se forzara un debate acerca de cómo reaccionar frente a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos por parte de algunos Estados en contra sus propios ciudadanos. Para un amplio sector de la doctrina el problema radicaba, fundamentalmente, en establecer si la soberanía de la que disponen todos los Estados

²¹⁷ FERRAJOLI, Luigi, “La guerra y el futuro del Derecho Internacional” en BIMBI, L. *No en mi nombre. Guerra y Derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 218.

²¹⁸ Resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, del Consejo de Seguridad, sobre Somalia, por ejemplo.

para atender de los asuntos que son propios de su competencia es una soberanía total e incondicional, como hasta ahora se había entendido, o si, por el contrario, la comunidad internacional tenía el derecho de intervenir, incluso militarmente, con fines humanitarios, cuando el gobierno de un país ante violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, actos de genocidio o crímenes de lesa humanidad, etc. no quiere o no puede solucionar dichos ataques contra su población.

Un gran defensor y promotor de la necesidad de este cambio en torno a conceptos como los de soberanía, no intervención y protección de los civiles fue, sin ninguna duda, el ex Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan: “ha pasado el momento ya de la soberanía absoluta y exclusiva.”²¹⁹. Como responsable de la Secretaría, Kofi Annan puso de relieve, por un lado, los cambios que se estaban produciendo tanto respecto de la tipología o naturaleza de los conflictos en aquel momento como en sus efectos sobre la población civil y, por otro, la exacerbante lentitud de reacción por parte de la comunidad internacional:

*“En la actualidad, más del 90% de los conflictos armados se producen dentro de los Estados y no entre distintos Estados. Al reducirse, en términos relativos, el número de guerras entre los Estados, han ido perdiendo validez los criterios tradicionales de intervención y, en las guerras internas, cada vez se invocan con mayor frecuencia principios humanitarios y de derechos humanos para justificar el empleo de la fuerza, no siempre con la autorización del Consejo de Seguridad. (...) se agravaron los efectos de las guerras en la población civil, porque las guerras internas, que se han convertido en el tipo de conflicto armado más frecuente, suelen causar más víctimas civiles que las guerras entre los Estados, y porque se ha acentuado la tendencia de los combatientes a convertir a los civiles en objetivos estratégicos. (...) El reto humanitario es aún mayor si se tiene en cuenta que la comunidad internacional no responde de forma coherente a las situaciones de emergencia humanitaria, en parte debido a la atención dispar que les prestan los medios de información.”*²²⁰

Al tratar de manera expresa el tema de las intervenciones humanitarias Kofi Annan, mostrando un perfecto conocimiento de las controversias que este tipo de intervenciones producían, llegó a justificarlas del siguiente modo:

²¹⁹ Doc. N.U. A/47/277 – S/24111, *Op. cit.*, párrafo 17, p. 5.

²²⁰ Doc. N.U. A/54/1, Suplemento Nº 1, 31 de agosto de 1999, de la Asamblea General, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*.

*“la intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico -ni siquiera la soberanía- que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.”*²²¹

En respuesta a las inquietudes expresadas por Kofi Annan en su informe *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (A/54/2000) y tras haber intentado de manera infructuosa que por parte de la Asamblea General se diese una solución a los dilemas acerca del papel y la responsabilidad de las Naciones Unidas ante las llamadas intervenciones humanitarias y la naturaleza y límites de la soberanía de los Estados, el Gobierno de Canadá, a través de su Primer Ministro Jean Chrétien, anunció a la Asamblea General, en septiembre de 2000, durante la celebración de la llamada Asamblea del Milenio, el establecimiento de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados* (CIISE). Dicha Comisión, formada por diez distinguidos miembros de amplia procedencia geográfica y copresidida por el Honorable Gareth Evans²²² y el Excmo. Sr. Mohamed Sahnoun²²³, en diciembre de 2001 publicó un completo informe que llevaba por título *La Responsabilidad de Proteger*²²⁴ y cuyo contenido versaba, como en el propio Prefacio del documento se recoge, sobre el denominado ‘derecho de intervención humanitaria’, es decir, sobre la cuestión acerca de si es adecuado o no que los Estados adopten medidas coercitivas, y en particular aquellas que tienen carácter militar, contra otros Estados con el fin último de proteger a personas que sufren abusos o

²²¹ Doc. N.U. A/54/2000, *Op. cit.*, párrafo 219, página 38.

²²² Por aquel entonces Presidente del International Crisis Group (Organización No Gubernamental, fundada en 1995, dirigida a la resolución y prevención de conflictos armados internacionales) y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia.

²²³ En aquellos momentos Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y ex Representante Especial para Somalia y la Región de los Grandes Lagos.

²²⁴ *La Responsabilidad de Proteger*, *Op. cit.*

corren peligro en el territorio de ese otro Estado y, de ser así, los casos en que podrían hacerlo.

En este informe la Comisión, consciente de las controversias y en determinados casos incluso hasta el rechazo que producían el uso de los términos intervención humanitaria o derecho a intervenir, prohibidos expresamente por la Carta en su artículo 2.7:

“estima que la terminología utilizada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del “derecho a intervenir” de un Estado en el territorio de otro Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del ‘derecho a intervenir’ sino de la «responsabilidad de proteger».”²²⁵

Y justifica este cambio conceptual partiendo para ello de la base que la soberanía estatal, como conjunto de derechos y obligaciones de los Estados, no sólo atribuye a éstos el derecho de controlar sus asuntos sino que del mismo modo les confiere la obligación, la responsabilidad *primaria*, de proteger a la población dentro de sus fronteras ante daños graves provocados por el hombre²²⁶ que pongan en peligro a la población. Si un Estado no protege a su población, bien por falta de capacidad o bien por falta de voluntad, la Comisión entiende que esa responsabilidad debía recaer sobre la comunidad internacional en su conjunto. Responsabilidad que tendría, por tanto, carácter subsidiario para la comunidad internacional y se activaría únicamente cuando el Estado incumpliese las obligaciones inherentes al principio de soberanía estatal.

Sin embargo, la idea de relacionar de alguna manera soberanía y responsabilidad no era una idea nueva. Mientras que la intervención humanitaria planteaba dos posibilidades extremas, a saber, permanecer al margen mientras aumentaban las muertes de civiles; o desplegar una fuerza militar para proteger a las poblaciones vulnerables y amenazadas, ambas alternativas nada fáciles de aceptar por

²²⁵ *Ibidem*, párrafo 2.4, p. 11.

²²⁶ Descartando por tanto, a priori, los daños que puedan producirse por efectos o desastres naturales.

los Estados Miembros, FRANCIS DENG, político y diplomático sudanés (Sudan del Sur), representante del Secretario General para las personas desplazadas internamente de 1992 a 2004, y desde 2007 a 2012 Asesor Especial para la Prevención del Genocidio (con categoría de Secretario General Adjunto), aportaba una solución conceptualmente distinta a las anteriores basada en la idea de *soberanía como responsabilidad*, mediante la cual el Estado, en tanto que en el plano interno venía obligado en virtud de su soberanía a preservar los estándares de calidad de vida para sus ciudadanos, debiendo reconocerse esta obligación como una condición necesaria de la soberanía, en el plano internacional ésta, la soberanía, se convierte en una función combinada, para ser protegida cuando se ejerce responsablemente y para ser compartida cuando se necesita ayuda:

“Sovereignty, even in its traditional sense, refers not only to the inviolability of the state but to its ability to carry out its functions of government. Sovereignty is not merely the right to be undisturbed from without, but the responsibility to perform the tasks expected of an effective government.

The obligation of the state to preserve life-sustaining standards for its citizens must be recognized as a necessary condition of sovereignty. (...) The state has the right to conduct its activities undisturbed from the outside when it acts as the original agent to meet the needs of its citizens. But that right is not license. It is merely –and normally- the obligation of the first resort, and it is dependent on the performance of the agent. If the obligation is not performed, the right to inviolability should be regarded as lost, first voluntarily as the state itself asks for help from its peers, and then involuntarily as it has help imposed on it response to its own inactivity or incapacity and to the unassuaged need of its own people.

On the international level, the, sovereignty becomes a pooled function to be protected when exercised responsibly, and to be shared when help is needed.

The response of the international community to internal crises is becoming less prone to intervention than in the past, however, as the end of great power rivalry and the rise of budgetary constraints make it harder for governments to pursue activist policies outside their national borders.”²²⁷

Retomando por tanto las ideas planteadas por DENG en 1996, en las que la soberanía debía entenderse como responsabilidad de orientar las funciones del Estado

²²⁷ DENG, Francis M. y OTROS, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, Washington, 1996, pp. xviii y xix.

al logro del bienestar de la población y, en caso de no cumplir con esa responsabilidad justificar su asunción y cumplimiento por los demás Estados, el informe de la Comisión establecía una serie de obligaciones/responsabilidades que debían formar parte del concepto de responsabilidad de proteger; a saber, *la responsabilidad de prevenir* que se cometan actos o crímenes que atenten contra el bienestar, la seguridad o la vida de sus ciudadanos, *la responsabilidad de reaccionar* cuando estos hechos ocurran y *la responsabilidad de reconstruir* las sociedades después de una crisis.

No obstante, para poder actuar ante situaciones de crisis humanitarias y que la *intervención con fines de protección humana* se considere lícita a los ojos de la sociedad internacional, es decir, que no vulnere lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, la Comisión establece en su informe una serie de condiciones o criterios que deberían regular este tipo de intervenciones. Estos criterios, ampliamente desarrollados en el documento son: 1) justa causa²²⁸; 2) recta intención²²⁹; 3) último recurso²³⁰; 4) proporcionalidad²³¹; 5) razonables posibilidades de éxito²³²; y 6) decidida por una autoridad competente²³³; requisitos no exentos de polémica, especialmente los concernientes a la justa causa y la autoridad competente, que lleva a autores como Kolb a señalar que estos criterios:

“derivan no sólo de la doctrina de guerra justa (bellum justum), sino también, y más visiblemente, de las condiciones previstas por la doctrina jurídica para situaciones incluso

²²⁸ En el sentido de que debe estar produciéndose, o estar a punto de producirse, un perjuicio grave e irreparable contra seres humanos.

²²⁹ Debe quedar claro que el propósito de la intervención es, exclusivamente, detener o impedir el sufrimiento de las personas.

²³⁰ Tras haberse examinado todas las opciones no bélicas y/o existan motivos para pensar que otras medidas diferentes a la intervención armada no tendrían éxito.

²³¹ En el sentido de que la intervención, respetando el principio de proporcionalidad, debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de proteger a las personas.

²³² Cuando las consecuencias de la actuación no son peores que la no intervención, o pueden provocar un empeoramiento del conflicto.

²³³ En el informe el Consejo de Seguridad, pero dejando a salvo la posibilidad de que, ante la parálisis del mismo, pueda ser la Asamblea General a través del procedimiento establecido en la Resolución “Unión pro Paz”, o bien los Organismos o Acuerdos regionales del Capítulo VIII de la Carta tras petición *ex ante* o *ex post* al Consejo de Seguridad.

más extremas de lucha contra el orden jurídico establecido, es decir, el llamado derecho de resistencia (jus resistendi).”²³⁴

La propuesta por parte de la Comisión de establecer un nuevo mecanismo que justificase ese nuevo tipo de intervenciones, dándole una redacción un tanto ambigua con el propósito de intentar superar las posibles reticencias que casi con toda seguridad pondrían los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ha forzado un debate sobre este concepto de *responsabilidad de proteger* propiciado en gran medida por la desconfianza que los países no occidentales sienten con respecto a los occidentales. Dicha desconfianza viene dada por el temor a que puedan reeditarse de alguna manera viejas formas de intervención o injerencia en los asuntos internos de otros Estados, en lo que diversos autores vienen a llamar neocolonialismo provocando, por tanto, un conflicto entre el redefinido principio de lo que parece ser una soberanía “limitada” de los Estados frente al concepto tradicional de soberanía “total” como elemento fundamental en el sistema jurídico internacional. Y no es de extrañar la desconfianza de estos países, ya que la práctica desarrollada en las últimas décadas por las Naciones Unidas y, de manera especial por el Consejo de Seguridad, muestra que generalmente no se suele intervenir en aquellos conflictos en los que las grandes potencias no tengan algún interés, bien porque se amenacen intereses nacionales directos (o indirectos a países de su entorno político y/o cultural) o bien porque supongan un riesgo grave e inmediato a la seguridad internacional, dejando el hecho de la mayor o menor violación de los derechos de la población civil como una variable secundaria a tener en cuenta en función de quién sea el Estado o grupo que los viola, es decir, simplificando mucho, que se sigue actuando más por interés particular que por interés general.

²³⁴ KOLB, Robert, “Observaciones sobre las intervenciones humanitarias.”, *Op. cit.*

Tampoco ayuda a limar posibles asperezas el hecho de que en el propio informe la Comisión señale el “nacimiento” de una norma de *ius cogens* al establecer que:

“pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse “la responsabilidad de proteger”, mediante el cual se considera admisible la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, cuando la población civil esté sufriendo o corra peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlo, o sea él mismo el responsable”²³⁵,

dando por tanto un plus de validez a una práctica cuyo uso no está generalizado ni, por supuesto, existe en todos (o en la mayoría de ellos) los miembros de la sociedad internacional plena concienciación que esta nueva regla es de obligado cumplimiento, es decir, que sirva *como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho*²³⁶, hecho que no es el caso, al menos en estos momentos, y así mismo lo entiende la propia Comisión:

“Si en el futuro seguimos dependiendo de estos instrumentos, tal vez acabe por admitirse la existencia de una nueva norma del derecho consuetudinario internacional en este sentido pero, como ya hemos reconocido, sería prematuro afirmar ahora que ya existe dicha norma”²³⁷,

aun cuando más recientemente el Secretario General Ban Ki Moon haya expresamente reconocido en un informe de 28 de junio de 2011 que “la responsabilidad de proteger es un principio universal cuya aplicación debe respetar las diferencias culturales de una región a otra.”²³⁸

²³⁵ La Responsabilidad de Proteger, *Op. cit.*, párrafos 2.24 y 2.25, p. 16.

²³⁶ Art. 38.1.b del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

²³⁷ La Responsabilidad de Proteger, *Op. cit.*, párrafo 6.17, p. 55.

²³⁸ Doc. N.U. A/65/877 – S/2011/393, de 28 de junio de 2011, “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, párrafo 8, p. 3.

Para finalizar, otro documento importante al respecto es el emitido por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio²³⁹ que lleva por título *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*²⁴⁰ en el que, tomando como base este relativamente nuevo concepto de la *responsabilidad de proteger* y considerando que el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional es una medida que se puede adoptar en caso de que fuera necesaria y siempre como último recurso, proponía algunos criterios básicos con los que legitimar la autorización a dicho uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad en casos como los de genocidio y otras matanzas a gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario o ante situaciones en las que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir, criterios que incluían la gravedad de la amenaza, el hecho de que se empleara como último recurso y la proporcionalidad en la respuesta.

Cabe señalar que, aun cuando en todos los documentos citados pueda dar la impresión que los debates acerca de las intervenciones por motivos humanitarios giran exclusivamente en torno al uso o no de la fuerza armada, cosa que por otro lado a priori es así, lo cierto es que este debate va más allá alcanzando a cualquier tipo de intervención.

“Me parece que este debate sobre el llamado «derecho de intervención con fines humanitarios» se ha hecho más difícil (y, en alguna medida, se ha distorsionado) por el previo supuesto de que las intervenciones que se discuten son exclusivamente intervenciones de carácter militar. Olvidando que, especialmente ahora –en tiempos de mundialización, de una aldea global hecha ya realidad–, hay muchas formas de traspasar las fronteras nacionales y la llamada soberanía de los Estados sin apelar a las armas: con

²³⁹ Kofi Annan convocó en 2004 a un Panel de Expertos presidido por el Sr. Anand Panyarachun, ex Primer Ministro de Tailandia, con el objetivo de que evaluaran las (en aquel momento) amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el éxito con que las políticas e instituciones habían encarado esas amenazas, y proporcionaran al Secretario General una visión amplia y colectiva con la que avanzar en el fortalecimiento de las Naciones Unidas a fin de que la Organización pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI.

²⁴⁰ Doc. N.U. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, de la Asamblea General, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

los instrumentos de la economía, de la justicia, de la comunicación. Incluso –y ahora hablo con el respaldo de mi experiencia como comisaria europea- con el instrumento de la intervención humanitaria pura y simple, es decir, desarmada.”²⁴¹

El derecho de intervención por motivos humanitarios o la responsabilidad de proteger, por mucha justificación moral que puedan tener, sólo serían jurídicamente lícitos bien actuando en cumplimiento de un mandato del Consejo de Seguridad o bien, mediante el consentimiento inequívoco del Estado en el que están ocurriendo los hechos para desarrollar cualquier intervención de tipo humanitario, todo ello al objeto de evitar caer en lo que se podría considerar como un acto de agresión²⁴². Como bien señala la Sra. BONINO, hay muchos tipos o formas posibles de intervenir en los asuntos que son propios de la jurisdicción interna de un Estado aparte de la intervención armada, y en el Derecho internacional en vigor las causas que excluyen la consideración de cualquier intervención (mucho más la armada) como un hecho ilícito internacional son, simple y llanamente, las medidas coercitivas que pueda imponer el Consejo de Seguridad en virtud de los Capítulos VII y VIII de la Carta o la legítima defensa del artículo 51. Para cualquier otra actuación se ha de contar siempre con el consentimiento del Estado afectado, consentimiento que, como uno de los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, voy a tratar a continuación con mayor amplitud.

²⁴¹ BONINO, Emma, “Las distintas formas de intervención”, en *Revista de Occidente*, Nº 236-237, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, Enero 2001, p. 26.

²⁴² “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición.” Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General, en cuyo Anexo figura la Definición de Agresión.

Capítulo 6. El consentimiento del Estado anfitrión ante una Operación de Mantenimiento de la Paz.

En epígrafes anteriores hemos visto cómo los sujetos “propios” del Derecho internacional son los Estados y que la capacidad de éstos para obligarse con otros Estados era una de las manifestaciones más importantes en las relaciones internacionales. Esa capacidad para obligarse se pone de manifiesto constantemente a través de múltiples mecanismos o instrumentos que finalizan, bien con un acuerdo en el que las partes consienten en obligarse a su cumplimiento, bien con desacuerdo. Y, en ese sentido, no debemos olvidar que las operaciones de mantenimiento de la paz son, en definitiva, una herramienta, un instrumento puesto a disposición de las Naciones Unidas el cual, para su propia existencia, necesita inexcusablemente de un acuerdo de voluntades, acuerdo que necesariamente deberá formularse por las partes implicadas mediante el consentimiento expreso de las mismas a vincularse al mismo. El consentimiento es, como acertadamente señala VACAS FERNÁNDEZ, “una vía jurídicamente aceptada para que Naciones Unidas pueda actuar en el interior de la jurisdicción de un Estado; actuación prohibida por la Carta si se realizara sin el consentimiento de ese Estado”²⁴³.

En este sentido, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ señala que “en general, Naciones Unidas negocia ese consentimiento y cooperación hasta el extremo de modificar

²⁴³ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Las operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 130.

sustancialmente sus contingentes, sus funciones, e incluso su denominación, si no encuentra el consentimiento de las partes implicadas.”²⁴⁴

Por tanto, el consentimiento como principio jurídico capaz de generar obligaciones está firmemente consolidado tanto en el derecho interno de los Estados como en el Derecho internacional siendo, en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, junto a los principios de imparcialidad y el de no uso de la fuerza salvo en legítima defensa o en defensa del mandato, uno de los ya plenamente considerados (y a priori indiscutidos) principios básicos o fundamentales por los que se rigen dichas operaciones de mantenimiento de la paz. Es más, sin ánimo de restarle ni un ápice de valor a los otros principios ni a los que junto con éstos son tenidos en cuenta por la *Doctrina Capstone*²⁴⁵, como son los principios de legitimidad y de credibilidad, estoy plenamente convencido que el consentimiento es el núcleo, el eje vertebrador sobre el que se sustenta cualquier operación de mantenimiento de la paz que se precie de llamarse así, siendo, sin ningún género de duda, el elemento habilitador para ese tipo de operaciones. Sin la existencia del consentimiento de todas o de la mayoría de las partes implicadas en el conflicto, pero especialmente del Estado anfitrión, no se podría desplegar una operación de mantenimiento de la paz sobre el territorio de ese Estado. Podremos estar hablando de cualquier actividad de las previstas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pero sin consentimiento, no estaremos hablando nunca de una operación de mantenimiento de la paz dado que, en total sintonía con Iglesias Velasco, “el consentimiento es un presupuesto esencial que debe respetarse en cualquier

²⁴⁴ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Vol. I, *Op. cit.*, p. 111.

²⁴⁵ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations, *Op. cit.*.

circunstancia, puesto que una OMP no puede ser considerada en ningún caso como una medida coercitiva.”²⁴⁶

Como podemos apreciar, la importancia del consentimiento no es, por tanto, baladí, ya que sobre él puede decirse que se construyeron los cimientos de la propia Organización de las Naciones Unidas²⁴⁷ y, de su importancia, da muestra el hecho de que sobre él, como veremos más adelante, recae el peso de ser una de las dos únicas excepciones establecidas en la Carta fundacional de las Naciones Unidas (dejando a un lado la recogida en el artículo 107, del que hablaré un poco más adelante) que permiten a la organización o a sus miembros poder intervenir (concepto que aún hoy genera mucha polémica debido a la gran variedad de situaciones o actividades a las que se aplica) en asuntos que son o se consideran propios de la jurisdicción interna de los Estados. Veamos pues qué es y en qué queda el consentimiento en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pero especialmente en las más recientes operaciones que han surgido en el seno del Consejo de Seguridad, las llamadas operaciones multifuncionales o multidimensionales, y que son, precisamente, las que están generando un vivo debate acerca de la necesidad o no de aplicar de manera escrupulosa los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente, el que aquí estoy tratando.

²⁴⁶ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003, p. 169.

²⁴⁷ Puesto de manifiesto, entre otros documentos, en los acuerdos que dieron lugar a la creación de las Naciones Unidas como la *Declaración del Palacio de San James*, firmada en Londres el 12 de junio de 1941; la *Carta del Atlántico*, firmada en algún lugar del atlántico el 14 de agosto de 1941; la *Declaración de las Naciones Unidas* firmada el 1 de enero de 1942; o la propia *Carta de las Naciones Unidas*, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, la cual establece que para ser Miembro de las Naciones Unidas los Estados amantes de la paz deberán estar capacitados para aceptar las obligaciones consignadas en la Carta y hallarse dispuestos a hacerlo (art. 4.1.).

a. Concepto y naturaleza jurídica del consentimiento en el ámbito de una Operación de Mantenimiento de la Paz.

En el ámbito de las relaciones internacionales el consentimiento, como fundamento y expresión de la voluntad de las partes y eje regulador de las relaciones entre sujetos internacionales, está presente y muy arraigado dentro del Derecho Internacional, hasta tal extremo que sin éste existen razones fundadas para dudar que el Derecho Internacional contemporáneo, tal y como lo conocemos, existiera. En este sentido, JUSTE RUIZ en referencia al Derecho internacional señala que éste:

*“surge de la propia soberanía de los Estados, y es la existencia de esa multiplicidad de Estados, todos ellos igualmente soberanos, al propio tiempo que mutuamente interdependientes, la que lleva por motivos de necesidad a la aceptación soberana de unas normas dirigidas a ellos mismos que posibiliten y hagan prosperar la vida en común (...) constituyendo la única vía pacífica para superar la contradicción entre la soberanía del Estado y la soberanía de cada uno de los demás Estados.”*²⁴⁸

Y esa aceptación a la hora de tener que obligarse a cumplir esas normas se efectúa, sin duda, a través del consentimiento de los Estados como sujetos originarios de la Sociedad internacional, acto que deviene por tanto en esencial a la hora de la formación del Derecho internacional, reconociéndose a tales efectos la igualdad entre cualesquiera de las formas imaginables que se puedan utilizar con el propósito de prestar el consentimiento, así como la plena libertad de elección de cualquiera de ellas por parte de los Estados.

Respecto de la naturaleza jurídica del consentimiento, ya en el ámbito que nos ocupa, poco se puede añadir que no haya sido dicho ya. En Derecho Internacional general se reconoce la manifestación del consentimiento como expresión de un acuerdo de voluntades a través del cual distintos sujetos expresan (o muestran) su voluntad de quedar vinculados por una serie de obligaciones y/o derechos a los que se ha llegado tras un proceso de negociación, reconociendo a dichas partes plena libertad

²⁴⁸ JUSTE RUIZ, José, *¿Derecho Internacional Público?*, Ediciones Papallona, Valencia, 1989, pp. 67 y 68.

para elegir la forma en que han de expresar dicho consentimiento. Lo fundamental del proceso estriba en que una vez expresada la voluntad de las partes en dar ese consentimiento, el objeto fruto de este acuerdo de voluntades va a generar una obligación para todas aquellas partes que han mostrado su consentimiento. Ese acuerdo que se ha alcanzado debe, a priori, cumplirse (*pacta sunt servanda*).

Este principio, que reconoce el hecho de que lo pactado obliga, se haya asimismo ampliamente reconocido en muchos instrumentos internacionales entre los que cabe destacar, la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, texto en el cual se cita de manera expresa en su artículo 26. Del mismo modo, en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, entre las circunstancias que excluyen la ilicitud de un acto llevado a cabo por un Estado contra otro Estado figura, en primer lugar, el consentimiento en los siguientes términos: “El consentimiento válido de un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el primer Estado en la medida en que el hecho permanece dentro de los límites de dicho consentimiento. (art. 20)”²⁴⁹, lo que da muestra de la importancia del mismo en el ámbito que nos ocupa.

Y, en este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz en su conceptualización originaria o tradicional fueron, son y probablemente seguirán siendo fruto de ese mismo consentimiento ya que, como ya se ha señalado con anterioridad, éstas no fueron concebidas (y no está de más recordarlo) como instrumentos de tipo coercitivo sino que su naturaleza es consensual siendo necesario, por tanto, el consentimiento previo del Estado anfitrión para poder desplegar cualquier misión en su territorio y que este despliegue no pueda considerarse como una posible intervención o intromisión en los asuntos internos de ese Estado. Intervención que, por otro lado, chocaría de frente con la prohibición expresa al respecto recogida en la

²⁴⁹ Resolución A/RES/56/83, de 28 de enero de 2002, de la Asamblea General.

Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2.7. En este sentido es indiferente que se trate de una OMP de las comúnmente llamadas tradicionales como de las más actuales conocidas como multidimensionales. Sin consentimiento no hay operación de mantenimiento de la paz. En este mismo sentido, CARDONA LLORENS señala al respecto que “el consentimiento es una condición, derivada de la naturaleza no coercitiva de las OMP, para la salvaguarda de los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos.”²⁵⁰ En términos similares, DI BLASE al hablar de las operaciones de mantenimiento de la paz señala que éstas no se corresponden con las acciones previstas en el artículo 42 de la Carta y, por lo tanto, se presupone el consentimiento, al menos en principio, señala, de los Estados directamente implicados en el conflicto y, especialmente, del Estado en cuyo territorio ha de desplegarse la fuerza:

*“Unlike actions envisaged under Article 42 of the Charter, peace-keeping operations up to the present day have always presupposed the consent, at least in principle, of the nations directly involved in the conflict and, in particular, of the State upon whose territory the Force has been sent. On the contrary under article 42 the State which caused the armed intervention of the United Nations is not entitled to daim inviolability of its own territory.”*²⁵¹

Más taxativo si cabe es DÍAZ BARRADO al señalar que la práctica de las Naciones Unidas ha confirmado, y la doctrina internacionalista ha coincidido también en estimarlo así, que:

“el consentimiento es un requisito imprescindible e ineludible para el ejercicio de estas operaciones [en referencia a las OMPs llevadas a cabo por Naciones Unidas], o lo que es lo mismo, sin el consentimiento del Estado interesado, la creación, constitución y actuación de estas fuerzas serían inviables.”²⁵²

²⁵⁰ CARDONA LLORENS, Jorge, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?...”, *Op. cit.*, p. 827.

²⁵¹ DI BLASE, Antonietta, “The Role of the host State’s consent with regard to non-coercitive actions by the United Nations”, en CASSESE, Antonio (Ed.), *United Nations Peace-keeping*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn (The Netherlands), 1978, p. 55.

²⁵² DÍAZ BARRADO, Cástor M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza, en Derecho Internacional*, Universidad de Zaragoza, Vol. 1, Zaragoza 1989, pp. 38 y 39.

Del mismo modo HARRINGTON: “The keystone of the theory of neutral policing operations is the principle of consent. Without consent the operation, by definition, would be coercive and thus, for the General Assembly at least, both illegal and politically unwise (...)”²⁵³, o GARVEY: “The UNEF is now the archetype for peacekeeping based on the “consent” of the state on whose territory a United Nations force is stationed; and this concept of consent has become the central characteristic of the United Nations Peacekeeping”²⁵⁴, señalan el consentimiento como la característica principal y pilar de las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque con ciertos matices como veremos. Para NATHANSON: “the requirement of consent may properly be regarded as a constitutional rather than an administrative principle”²⁵⁵, el consentimiento del Estado anfitrión puede configurarse más como un principio constitucional que administrativo, a través del cual ciertas consecuencias fluyen de forma natural, siendo una de éstas el hecho de que la existencia de un acuerdo formal entre las Naciones Unidas y el estado de acogida va a asegurar a la Fuerza de las Naciones Unidas ciertos derechos básicos así como las condiciones esenciales para el éxito de la operación.

Sin embargo, pese a la indudable importancia del mismo, como estamos viendo, el consentimiento nunca ha tenido carácter absoluto, incondicional, y esa es probablemente la causa (o al menos la más importante) que en mayor o menor medida ha provocado, y sigue provocando, serias discusiones tanto en el seno de las Naciones Unidas como en la doctrina, cuando nos encontramos ante la tesitura de crear una nueva operación de mantenimiento de la paz, independientemente de si se trata de observadores militares (boinas azules) o de fuerzas de mantenimiento de la

²⁵³ HARRINGTON GAGNON, Mona, “Peace forces and the Veto: The Relevance of Consent”, en *International Organization*, Vol. 21, Nº 4, University of Wisconsin Press, (Autumn, 1967), pp. 812-836.

²⁵⁴ GARVEY, Jack Israel, “United Nations Peacekeeping and Host State Consent”, en *American Journal of International Law*, Vol. 64, American Society of International Law, (April 1970), pp. 241-269.

²⁵⁵ NATHANSON, Nathaniel L., “Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace Keeping, II”, en *The University of Chicago Law Review*, Volume 33 1965-66, Chicago, pp. 253-254.

paz (cascos azules), o de si se trata de operaciones creadas por las Naciones Unidas y cuyo mando recae exclusivamente en la propia Organización, de las llamadas operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad, o bien una de las conocidas como operaciones de mantenimiento de la paz externalizadas²⁵⁶, es decir, aquellas que son llevadas a cabo bien por un Estado o grupo de ellos, bien por fuerzas multinacionales, que actúan con el mandato del Consejo de Seguridad, pero cuyo mando recae en el jefe de la misión y no en el Consejo de Seguridad a través del Secretario General o de su representante y, por tanto, no tienen la consideración de órganos subsidiarios de la Organización.

b. El consentimiento: ¿requisito imprescindible de las OMPs o tan solo deseable?

Las operaciones de mantenimiento de la paz no existen como tal en la Carta de las Naciones Unidas. Estas operaciones, cuya paternidad se suele asociar al ex Secretario Hammar skjöld, surgieron por necesidad gracias a un grupo de personas entre los que cabe citar a Ralph Bunche²⁵⁷, al ex Secretario General Trygve Lie y a Brian Urquhart, ex Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales, pero sobre

²⁵⁶ Esta distinción apareció en un informe de 1956 elaborado por Dag Hammar skjöld, por aquel entonces Secretario General de las Naciones Unidas, en relación con el establecimiento de la FENU I, en el cual en su párrafo 4 establecía la base de tres conceptos o posibilidades diferentes sobre los que podía desarrollarse una Fuerza Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas y que a grandes rasgos eran las citadas: con mando directo de la organización (tradicionales), con fuerzas independientes y mando compartido (autorizadas) y, por último, mediante un acuerdo entre un grupo de naciones para establecer una fuerza internacional (externalizadas). [*Doc. A/3302 de 6 de noviembre de 1956, Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956 (A/3276)*]

²⁵⁷ Ralph Johnson Bunche, fue un diplomático, sociólogo y politólogo estadounidense. Como miembro del cuerpo diplomático de Estados Unidos, Bunche acudió a numerosos encuentros internacionales: entre otros, la Conferencia de Dumbarton Oaks (1944) y la de San Francisco (1945), donde se creó la Organización de las Naciones Unidas, en la redacción de cuya carta fundacional colaboró como asesor en cuestiones administrativas. Como jefe de la Misión de Naciones Unidas en Palestina (1947-1949), sus esfuerzos de negociación de un armisticio durante la primera guerra árabe-israelí le valieron la concesión del Premio Nobel de la Paz en 1950. Fue el primer hombre negro en recibir dicho galardón.

todo a la determinación tanto de Lester B. Pearson²⁵⁸ como del por entonces Secretario General Dag Hammarskjöld, en un intento por superar la parálisis en la que se encontraba la Organización de las Naciones Unidas en 1956 provocada por las discrepancias entre los Estados miembros, fundamentalmente los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho de veto, respecto a cómo se debía actuar frente a un conflicto que se estaba desarrollando en esos momentos en Egipto por el control del Canal de Suez, y que afectaba a dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, el Reino Unido de Gran Bretaña y Francia.

En palabras del ex Secretario General BOUTROS-GHALI, las operaciones de mantenimiento de la paz son un invento de las Naciones Unidas dirigido a suplir la parálisis del Consejo de Seguridad en su función primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y la Carta no hizo más que acomodarlas a la misma: “Face with this reality, the U.N. invented a role for itself: peace-keeping. This had not been contemplated by the Charter drafted in 1945. Peace-keeping had to be “invented” by the U.N. –and the genius of the Charter could accommodate it.”²⁵⁹ Ese invento que hoy conocemos comúnmente como operaciones de mantenimiento de la paz, ante su inexistencia como tal instrumento o mecanismo en la Carta y al objeto de acomodarlas a la misma, fueron creadas al amparo de las llamadas competencias implícitas propias de la Organización (arts. 22 y 29), haciendo uso para ello de la potestad que la propia Carta concede a sus órganos principales para crear, en función de sus necesidades, órganos subsidiarios²⁶⁰ con los que desempeñar sus funciones, o al menos una parte

²⁵⁸ El político y diplomático canadiense Lester Bowles Pearson, presidente de la Asamblea General entre 1952 y 1953, fue el ideólogo y principal auspiciador de la creación de una fuerza de paz que solucionara el conflicto surgido por la crisis del Canal de Suez, idea por la que fue premiado en 1957 con el Premio Nobel de la Paz, y que fue adoptada por la Asamblea General y finalmente desarrollada y llevada a cabo en 1956 por el Secretario General Hammarskjöld.

²⁵⁹ Boutros-Ghali, Boutros, “Maintaining International Peace and Security: The United Nations as Forum and Focal Point” en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, Vol, 16, Number 1, 1993, p.3.

²⁶⁰ Doc. N.U. A/C.1/758, de 15 de noviembre de 1954, “Se considera que es órgano subsidiario el establecido por autorización de un órgano principal o bajo su jurisdicción en virtud del párrafo 2 del

de las mismas, así como para el cumplimiento de los fines específicos para los que estos órganos han sido creados, sin más alcance o limitación que la establecida en el documento (generalmente una resolución) de su creación. En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz tienen la consideración de órganos subsidiarios de la Organización cuya creación recae en exclusividad en los órganos principales de las Naciones Unidas, específicamente el Consejo de Seguridad en este caso por su ámbito competencial, y así es entendido por la doctrina: “para crear un órgano subsidiario es suficiente la voluntad del órgano principal. No es necesario ningún otro consentimiento.”²⁶¹

Pese a ser un instrumento o mecanismo no recogido en la Carta, las operaciones de mantenimiento de la paz son, en palabras de la propia Organización, uno de los instrumentos más efectivos para ayudar a los países a hacer la transición desde un conflicto a la concordia. Un instrumento de naturaleza consensual surgido de la voluntad de las partes en poner fin a una situación que ponía en riesgo no sólo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sino la propia existencia de la Organización. Y, ciertamente, desde 1948²⁶² hasta octubre de 2017, se han creado y llevado a cabo por parte de Naciones Unidas un total de 71 operaciones de mantenimiento de la paz, existiendo en el mes de julio de 2018 un total de 15 operaciones en marcha.

Artículo 7 de la Carta, mediante una resolución del órgano competente. Dicho órgano forma parte integrante de las Naciones Unidas.”, Párrafo 2, p.14.

²⁶¹ CARDONA LLORENS, Jorge, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?....”, *Op. cit.*, p. 806.

²⁶² En 1946 y 1947 se crearon en el seno de Naciones Unidas dos operaciones que no han sido caracterizadas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas misiones fueron El Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB) que fue creado en 1946 con el propósito de investigar las alegaciones que había planteado el Estado griego respecto a una serie de infiltraciones de personal armado procedente de Albania, Bulgaria y la República de Yugoslavia que actuaban en apoyo de la insurrección en Grecia; y Las Comisiones Especiales en Indonesia, establecidas a partir de 1947 con el propósito de supervisar el cese del fuego que llevó a la independencia de los Países Bajos del nuevo Estado.

Como hemos señalado reiteradamente, el origen de la conceptualización de la necesidad del consentimiento se encuentra en la crisis del Canal de Suez. Ante la parálisis del Consejo de Seguridad, órgano sobre el que recae la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 24), motivada, como hemos visto, por las discrepancias existentes entre los representantes de los cinco Estados miembros con derecho de veto, la Asamblea General tomó la decisión de arrogarse la competencia del Consejo de Seguridad en esta materia invocando la resolución 377 A (V) “Unión pro paz”, de 3 de noviembre de 1950²⁶³. No obstante, al no disponer la Asamblea General de las prerrogativas coercitivas propias del Consejo de Seguridad establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, se tuvo que buscar un mecanismo a través del que, amparándose en el mismo texto de la Carta, se fuese capaz de superar dicho obstáculo. De ahí la necesidad de que este instrumento contase con el consentimiento de todas las partes implicadas para que, por un lado, se aceptase buscar una solución pacífica a la controversia, y por otro, se aceptase que una tercera parte mediase en dicha controversia. Esa tercera parte que debía actuar como mediadora tendría que ser imparcial al objeto de no favorecer más a una parte que a la otra y, al estar desplegada en medio de una zona en la que se estaba desarrollando el conflicto entre las dos partes con intereses contrapuestos, y con posibilidades más que reales de que pudiesen encontrarse en situaciones de riesgo de sus propias vidas, las fuerzas que actuasen como mediadoras deberían poder hacer uso de la fuerza en defensa propia cuando viesen en peligro su propia integridad. A tales efectos y con el fin de superar el recelo que por parte de los Estados más

²⁶³ Esta resolución, conocida también como resolución Acheson por su promotor Dean Acheson, Secretario de Estado de los Estados Unidos desde 1949 a 1953, surgida al calor del conflicto de Corea de 1950, resolvió que: “si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales.”

modestos y pequeños se tenían hacia las grandes potencias y sus intereses, fue de sentido común establecer que las fuerzas puestas a disposición de las Naciones Unidas, previo consentimiento tanto de los Estados contribuyentes como de las partes en conflicto, fuesen de países pequeños y a la sazón presumiblemente sin ningún interés político ni estratégico sobre cualesquiera de las partes en conflicto. Fuerzas que estarían dirigidas por el Secretario General como más alto funcionario de la Organización y cuyas funciones serían de índole administrativa y no política, en el sentido que no recibiría instrucciones de ningún gobierno ni autoridad ajena a la Organización.

Como podemos apreciar, en esa naturaleza consensual de la que surgieron las operaciones de mantenimiento de la paz, es donde radica el hecho de que el consentimiento de las partes a la hora de desplegar una operación sobre el terreno fuese ya desde el primer momento, más que una necesidad, una suerte de mandato imperativo al incardinar las operaciones de mantenimiento de la paz a mitad de camino entre los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, entre la potestad del Consejo de Seguridad para solicitar a las partes el uso de los medios pacíficos de resolución de controversias establecidos en el Capítulo VI, que necesariamente exigen del consentimiento de las partes para su aplicación, y la potestad de imponer, en virtud del Capítulo VII, cualquier decisión que considere oportuna, incluyendo el uso de fuerza armada, si así fuere necesario para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De ahí que estas operaciones a caballo entre los dos capítulos de la Carta se conozcan comúnmente como operaciones del (inexistente) Capítulo VI y medio.

Vemos pues como al tratar la necesidad o no del consentimiento de las partes, volvemos recurrentemente al tema de si se tratan de operaciones incardinables al Capítulo VI de la Carta (como las misiones de observadores o boinas azules), y por lo tanto y sin ningún tipo de duda, consensuales; si se trata de operaciones del Capítulo

VII, por tanto a priori coercitivas; o bien si se tratan de operaciones a caballo entre ambos capítulos (fuerzas de paz o cascos azules). Y esta distinción es fundamental. Distinguir de qué estamos hablando cuando hablamos de una operación de mantenimiento de la paz es fundamental para poder discernir acerca de la necesidad o no del consentimiento ante una OMP, y esta distinción no es fácil.

Cuando en la primera parte de este trabajo hablaba de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, señalaba que para una gran mayoría de la doctrina era una ventaja el hecho que este tipo de operaciones no estuviesen definidas ni reflejadas de manera expresa en la Carta ya que esto permitía una gran flexibilidad ante la creación y funcionamiento de las mismas que no se hubiese conseguido de haber estado reguladas en el propio articulado del texto, y eso es indiscutible ya que gracias a ello dentro del mismo concepto, o más que concepto, dentro de la misma idea de operación de mantenimiento de la paz, nos encontramos con operaciones que no tienen nada que ver entre ellas como pueden ser la MINURSO o la MONUSCO, pasando por la UNFICYP o la UNISFA, etc., es decir operaciones que se pueden fundamentar jurídicamente en virtud del Capítulo VI de la Carta (MINURSO o UNFICYP, de las citadas) o en el Capítulo VII (MONUSCO y UNISFA).

Existen muchos y buenos trabajos en la doctrina internacional que al tratar el tema del consentimiento en las operaciones de mantenimiento de la paz lo desarrollan minuciosamente llegando a distinguir acerca de su necesidad en las distintas fases de la existencia de una operación, es decir, ante su creación o establecimiento, ante y durante el despliegue de la operación, ante su continuación, modificación o prórroga y, ante su finalización, es decir, durante toda la vida de la operación. Cabe citar por cercanía a modo ilustrativo los trabajos de Alfonso J. Iglesias Velasco²⁶⁴, Félix Vacas

²⁶⁴ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Op. cit., en especial el Capítulo 5, pp. 179-197.

Fernández²⁶⁵, Pablo Antonio Fernández Sánchez²⁶⁶ o Jorge Cardona Llorens²⁶⁷. Pero, en definitiva, lo primero que debe discutirse es acerca de si se necesita el consentimiento o no, o si por el contrario sólo es deseable, ya que de considerarse necesario éste lo será en todas y cada una de las fases de la operación, es decir, en la fase organizativa y en la fase operativa, aunque pueda variar el grado o el alcance de dicha necesidad y, de concluir que el consentimiento no es necesario, éste no se necesitará en ninguna de las fases de una operación de mantenimiento de la paz.

Y para tal propósito, para saber si se necesita o no del consentimiento de las partes para las operaciones de mantenimiento de la paz volvemos necesariamente al punto de partida: ¿qué es una OMP? Parece una pregunta sencilla pero no lo es. Quizás sería fácil contestarla hace 70 años, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, cuando nos encontrábamos en un momento en que prácticamente todos los conflictos eran conflictos entre Estados soberanos y era fácil discernir que cualquier acción que necesitase llevarse a cabo por agentes externos en cualquiera de los territorios de los Estados en conflicto sólo podía tener lugar, como he señalado antes, bien por consentimiento del Estado o Estados implicados, bien por decisión/imposición del Consejo de Seguridad en virtud de sus atribuciones conferidas en el Capítulo VII de la Carta. La Carta no recoge ninguna otra posibilidad de actuación que las citadas, siendo cualquier otra que se pudiera dar (intervención, amenazas, etc.) completamente ilegal, dejando a salvo la posibilidad de legítima defensa reconocida en el artículo 51 de la Carta²⁶⁸.

²⁶⁵ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, *Op. cit.*.

²⁶⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Vol. I, *Op. cit.*, pp. 109-117.

²⁶⁷ CARDONA LLORENS, Jorge, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *Op. cit.*, en especial el Capítulo II, pp.806-837.

²⁶⁸ Lo cierto es que la Carta sí que recoge una tercera excepción al uso de la fuerza en su artículo 107 al disponer que "ninguna de las disposiciones invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los

Al principio de esta segunda parte he manifestado la práctica unanimidad que existe en la doctrina y la política, en definitiva, en el marco de las relaciones internacionales, acerca de qué son las operaciones de mantenimiento de la paz y cuáles son sus principios fundamentales, y todo ello a pesar de que no existe una definición oficial acerca de lo que son las OMPs. Entonces, ¿por qué constantemente se cuestionan la necesidad o no de estos principios? Precisamente por eso, por el hecho de no tener una definición oficial, pese a la importante aportación efectuada por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali en su informe presentado en junio de 1992 *Un programa para la paz*²⁶⁹ y, por supuesto, por el hecho de no estar recogidas en la Carta de las Naciones Unidas, ni haber sido objeto de un desarrollo normativo que las dote de seguridad jurídica.

Actualmente, de las 15 operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que están activas, 10 de ellas tienen lugar en territorios cuyos conflictos son considerados internos (y que por tanto no se hayan recogidos ni expresa ni tácitamente en la propia Carta), y tan sólo cinco son operaciones en las que hay al menos dos Estados enfrentados, incluyendo una –UNFICYP– que si bien podría tratarse de un conflicto interno entre sus dos comunidades prevalentes (grecochipriota y turcochipriota), devino en conflicto interestatal al ocupar Turquía parte del territorio de la isla en 1974 dando lugar a la proclamación de la República Turca del Norte de Chipre. Con ello quiero señalar que casi el 67 % de las operaciones activas en este momento se desenvuelven en conflictos internos para los cuales la Carta no había previsto ningún mecanismo o “técnica”, llegando a lo sumo a hablar y de manera

signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción”, definiendo en el artículo 53.2 que debe entenderse por Estado enemigo: “todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta”. No obstante, hay unanimidad al afirmar que este artículo 107 ha quedado obsoleto.

²⁶⁹ En dicho informe (Doc. N.U. A/47/277 S/24111 de 17 de junio de 1992), el Secretario General definía el mantenimiento de la paz (peacekeeping) como “el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil.”

ambigua de “controversias de carácter local” en el Capítulo VIII de la misma al tratar el tema de la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por tanto, podemos constatar que nos encontramos las operaciones de mantenimiento de la paz en dos situaciones diferentes: conflictos que tienen lugar entre dos o más Estados, y conflictos que tienen lugar en el interior del territorio de un Estado. En este último caso, las partes en conflicto pueden ser el propio Estado y una o más facciones dentro del mismo Estado, o puede tener lugar entre distintos grupos o facciones sin que el Estado participe, independientemente que ese conflicto, pese a producirse en el interior del territorio de un Estado, pueda afectar a dos o más Estados del entorno e incluso a otros actores que surgen a ambos lados con la esperanza de, como se conoce comúnmente, “pescar en río revuelto”, es decir, dentro de un conflicto que en principio les es ajeno buscan sus propios intereses, por ejemplo recursos mineros o cuotas de poder en el territorio, que son casi siempre distintos a los intereses del Gobierno del Estado en cuyo territorio actúan.

Sin embargo, en lo que respecta al despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, el resultado es el mismo en ambos tipos de conflictos: el despliegue de un número determinado de fuerzas en el territorio de un Estado soberano (incluso en aquellos que son conocidos como Estados fallidos), con el objetivo de efectuar las tareas establecidas en el mandato del Consejo de Seguridad, en ese territorio. Qué tareas les han sido encargadas, es lo que nos va a indicar el alcance de la operación (tradicional o multidimensional) y si estamos en presencia de una misión de observación o vigilancia (boinas azules) o ante fuerzas de mantenimiento de la paz (cascos azules). Pero, en ambos supuestos, al tratarse de operaciones no coercitivas, la necesidad de contar al menos con el consentimiento del Estado anfitrión, es una condición indispensable para su despliegue. En este sentido, el problema viene dado, no tanto por plantearse la necesidad de dicho consentimiento

(que es imprescindible al tratarse de operaciones no coercitivas) si no por quién debe otorgarlo. En los conflictos entre Estados no cabe duda que la legitimidad, en cuanto a otorgar el consentimiento, recae sobre los órganos que representan a los mismos, pero en los conflictos internos, en los que en el ámbito territorial del Estado pueden darse casos como los de existir zonas del territorio no controladas por el gobierno legal, y que dichas zonas estén controladas por una parte que actúa como gobierno efectivo, que incluso puede contar con cierto apoyo social del grupo étnico al que representen o de los residentes en dichos territorios, o incluso que no exista un gobierno legal o efectivo sobre el conjunto del territorio, dificultan la búsqueda de ese consentimiento. En estos supuestos, parece ser que, según se desprende de la práctica de las Naciones Unidas, se intenta solicitar el consentimiento del que, aparentemente, es el representante legal del Estado, aunque éste no controle la totalidad de su territorio.²⁷⁰

Por tanto, discutir acerca de la necesidad o no del consentimiento para la creación, despliegue, mantenimiento (prórroga) y finalización de las operaciones de mantenimiento de la paz considero que es una discusión vacía. La Carta de las Naciones Unidas no es perfecta y, en ese sentido, no cabe duda que necesita de una seria revisión para adaptarla, no sólo en lo que respecta al tratamiento de los conflictos actuales, sino a la sociedad internacional contemporánea y al nuevo juego de equilibrios motivados por potencias emergentes distintas a las de 1945; pero aún así, lo cierto es que hoy por hoy es la única que tenemos y en ella queda claro que:

“ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII (art. 2.7)”

²⁷⁰ Para una amplia información al respecto, además de los citados anteriormente (Notas pie 264 a 267), ver: DÍAZ BARRADO, Cástor M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza, en Derecho Internacional*, Op. cit.

“los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (art. 2.4).”

Y el cumplimiento de estos principios se les exige, no sólo a las Naciones Unidas en cuanto organización, sino a todos y cada uno de los Estados miembros (artículo 2), por lo que no cabe ninguna duda acerca de la necesidad de contar con el consentimiento de los Estados que son parte en el conflicto, independientemente de que se trate de una operación de observadores militares no armados o de fuerzas de mantenimiento de la paz, pero sobre todo y con carácter previo, del Estado en cuyo territorio se desplegará o desarrollará la operación de mantenimiento de la paz. Cualquier acto que se intentase realizar sin dicho consentimiento podría llegar a suponer, de cumplirse las condiciones que vimos anteriormente²⁷¹, una injerencia en los asuntos internos de ese Estado que podría llegar a generar responsabilidad internacional al Estado o grupo de Estados que la hubiesen perpetrado, por un hecho internacionalmente ilícito. La práctica relativamente reciente de que se invoque la protección de los derechos humanos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, y que a través de esa protección se ponga en duda la necesidad del consentimiento utilizando para ello la idea de que:

“en ciertas ocasiones, las consideraciones humanitarias prevalecen sobre la soberanía de los Estados y tratan de salvar el conflicto entre los derechos de los Estados y los derechos humanos mediante el presupuesto internacionalista de que no sólo los Estados son titulares de derechos, también lo son las personas y los grupos minoritarios”²⁷²,

no afecta a la necesidad del consentimiento como fundamento de una operación de mantenimiento de la paz.

²⁷¹ Existencia de un acto, que sea atribuible a un Estado o Estados, que afecte a la soberanía o materias propias de otro Estado, que suponga una violación del Derecho internacional, salvo que se dé alguna de las causas de exclusión de la ilicitud. *Vid.* Nota pío 199.

²⁷² VALLESPÍN, Fernando, “Intervención humanitaria: ¿moral o política?” en *Revista de Occidente*, Nº 236-237, Madrid, 2001, p. 55-56.

El consentimiento va vinculado al propio instrumento o mecanismo en que consiste este tipo de operaciones y no a las tareas que realizan. No es justificable la llamada intervención humanitaria o intervención por motivos humanitarios en el territorio de un Estado sobre todo cuando éste no es el causante de las acciones o violaciones de derecho humanitario, por lo que desplegarse o efectuar cualquier acción en el territorio de ese Estado con el propósito de combatir a fuerzas generalmente no gubernamentales supone una injerencia en los asuntos internos de ese Estado, incluso para las Naciones Unidas. Esas tareas las prodría plantear el Consejo de Seguridad, en su caso, como una medida coercitiva del Capítulo VII de la Carta, medida que en todo caso no sería aplicable por las operaciones de mantenimiento de la paz. En la última parte de este trabajo, al tratar el uso de la fuerza por los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz, me detendré más detenidamente en el tema de la protección de los derechos humanos.

En cuanto a la referencia efectuada en el artículo 2.7 in fine, respecto a la aplicación de medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII, que actúa a modo de excepción, cabe señalar que incluso en el supuesto que el Consejo de Seguridad tomase la decisión de establecer una operación en virtud del Capítulo VII, si bien en estos casos no sería necesario el consentimiento de las partes ni del Estado donde se desplegase la operación²⁷³, sería muy difícil poder justificar que nos encontramos ante una operación de mantenimiento de la paz dado el carácter no coercitivo de este tipo de operaciones. Todo apuntaría, por el contrario, a que en estos supuestos, más bien estaríamos ante una operación de intervención o de imposición de la paz²⁷⁴ (incluso

²⁷³ Como sabemos, el Consejo de Seguridad en el ámbito de sus competencias puede decidir intervenir en el territorio de un Estado determinado (independientemente de su consentimiento) con el propósito de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacional, con el único límite de respetar el procedimiento y condiciones establecidos en el propio Capítulo VII.

²⁷⁴ Peace enforcement, en la terminología usada por la Doctrina Capstone. Este concepto apareció por primera vez en 1994, como creación ex novo del Secretario General Boutros-Ghali en su informe de 14 de marzo de 1994, doc. A/48/403 - S/26450, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, al señalar que “la imposición de la paz puede ser necesaria cuando fracasan los

aquellas que se intentan justificar como intervenciones por razones humanitarias), no sujeta a priori a los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero sí a los principios del Derecho internacional, incluido el Derecho Internacional Humanitario. La propia *Doctrina Capstone* reconoce que las fronteras entre prevención de conflictos, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz e imposición de la paz, cada vez es más borrosa, llegando incluso a reconocer que las operaciones de mantenimiento de la paz a menudo están obligadas a desempeñar un papel más activo en el establecimiento de la paz²⁷⁵. Pero este papel más activo de las operaciones de mantenimiento de la paz no debe hacernos perder de vista el carácter no coercitivo de las mismas, so pena de desvirtuarlas totalmente.

No obstante, dado que, por un lado, las Naciones Unidas no disponen de fuerzas propias tal y como se dispuso en el artículo 43 de la Carta, al no llegar a constituirse nunca dichos convenios, y que, por otro lado, los Estados Miembros no tienen la obligación de ceder fuerzas a la Organización, esta puesta a disposición de personal a la Organización, deberá efectuarse con negociaciones²⁷⁶, con lo que el consentimiento de los países que contribuyan con dichas fuerzas será indispensable para que el Consejo de Seguridad pueda establecer cualquier operación, sea ésta catalogada como de mantenimiento de la paz, no coercitiva, sea ésta catalogada como de intervención (coercitiva). Y ese consentimiento de los Estados que aportan tropas al contingente de la operación se ha hecho tan necesario que éstos, a menudo, a través

medios pacíficos. Consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión”, párrafo 4, letra d), p. 3.

²⁷⁵ United Nations Peacekeeping Operations, “Principles and Guidelines”, New York, 2008, pp. 18 y 19.

²⁷⁶ “Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales” (artículo 106 de la Carta).

de ese mismo compromiso limitan la operatividad de sus tropas imponiendo salvedades (e incluso condiciones) a su despliegue cuando se trata de desplegarse en las zonas más conflictivas, al objeto de reducir en lo posible los riesgos que pudiese correr su personal en dichas zonas y, cómo no, a su opinión pública. Sin embargo, pese a lo señalado, lo cierto es que el consentimiento no puede considerarse, directamente, como un elemento necesario para la creación de una operación de mantenimiento de la paz, potestad que recae en exclusiva en el Consejo de Seguridad. Pero, indirectamente, como he señalado, sí que es necesario buscar dicho consentimiento, y además hacerlo con carácter previo, tanto de los Estados contribuyentes como del Estado anfitrión, ya que, por un lado, sin dicha aportación el Consejo de Seguridad no dispondría de los recursos necesarios para poder crear cualquier operación de mantenimiento de la paz y, por otro, sin una autorización que posibilite el despliegue, no tiene sentido su creación. Situación que, a mi modo de ver, representa, en cierta medida, una limitación a los propios poderes del Consejo de Seguridad.

En definitiva, el consentimiento es un requisito previo y jurídicamente necesario para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz (e incluso en cierta manera para su creación, como hemos visto anteriormente), independientemente de que ésta sea de las ahora comúnmente conocidas como tradicionales o de las multidimensionales, ya que lo que no genera ningún tipo de duda, al menos por el momento, es el carácter no coercitivo de las mismas. “Las fuerzas de mantenimiento de la paz no son fuerzas de combate, sino de policía”²⁷⁷, aunque las tareas se lleven a cabo por personal militar. Por tanto, el consentimiento de los Estados es, como señala VACAS FERNÁNDEZ, “lo que le sirve a Naciones Unidas para sortear la prohibición del art. 2.7 de la Carta que impone a la O.N.U. una clara obligación de no hacer: la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la

²⁷⁷ REMIRO BROTONS, Antonio y OTROS, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 1096.

jurisdicción interna de los Estados.”²⁷⁸ Por ello, en principio, para que este consentimiento fuese considerado válido debería cumplir con los requisitos comúnmente aceptados por el Derecho internacional: la necesidad de que conste de manera clara y expresa; que se haya formulado libremente, sin coacción; que sea atribuible al Estado (o a la parte más representativa en aquellos conflictos en los que no haya un gobierno reconocible) y, por último, que se preste con anterioridad al hecho que se refiera.

Por otro lado, el carácter no coercitivo de las operaciones de mantenimiento de la paz que nos aboca irremediabilmente a la búsqueda de ese consentimiento, se ve ampliamente respaldado por la Corte Internacional de Justicia la cual, en su Opinión consultiva de 20 de julio de 1962 sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*²⁷⁹, donde señaló que esas operaciones no suponían “medidas preventivas o coercitivas” contra un Estado, como las previstas en el Capítulo VII, y, por tanto, no constituían una “acción” en el sentido que se daba a la palabra en el Artículo 11. Es decir, la constitución de una fuerza de mantenimiento de la paz, no merece la calificación de acción coercitiva tanto por la naturaleza de la función asignada, que no supone el uso de las armas contra un Estado agresor, como por el carácter voluntario del mecanismo, que se establece con el consentimiento del o de los Estados donde ha de asentarse y con contingentes y apoyo logístico libremente aportados. De la misma manera, el propio Consejo de Seguridad no se cansa de recordar constantemente la naturaleza consensual de las operaciones de mantenimiento de la paz al señalar, en muchas de sus resoluciones, que “el respeto de los principios básicos del mantenimiento de la paz, como el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa y en defensa del mandato, es esencial para el éxito de las

²⁷⁸ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Op. cit., p. 130.

²⁷⁹ International Court of Justice. *Certain expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of The Charter)*, Advisory opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962, p. 151.

operaciones de mantenimiento de la paz”²⁸⁰, haciendo hincapié en que el cumplimiento de estos principios alcanza desde “las misiones tradicionales de mantenimiento de la paz hasta operaciones multidimensionales complejas.”²⁸¹

También documentos de Naciones Unidas que están considerados por la doctrina como textos de referencia en el ámbito de las operaciones de paz como son los Informes del Secretario General Boutros Boutros-Ghali *Un programa de paz* de 1992²⁸² y el *Suplemento de un Programa de Paz* de 1995²⁸³, y más recientes, el *Informe Brahimi*²⁸⁴ o la *Doctrina Capstone*²⁸⁵, por citar los más importantes, dejan claro que el consentimiento de las partes, junto con la imparcialidad y el uso de la fuerza únicamente en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales del mantenimiento de la paz, incluso con las dudas que puedan surgir en cuanto a la posibilidad de manipular este consentimiento o que con posterioridad a ser dado éste llegue a materializarse, una vez desplegada la operación sobre el terreno, en una colaboración de todas las partes implicadas para el correcto desarrollo de la misión, también respecto a las dudas en el alcance del uso de la fuerza o de la imparcialidad, entendida ésta no como neutralidad sino como hacer lo que se deba hacer en cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos del mandato basado en esos principios.

El objetivo fundamental de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es, en definitiva y primordialmente, conseguir una solución política negociada a una crisis y, en este sentido, el consentimiento de las autoridades nacionales es la base para que las Naciones Unidas puedan actuar en el territorio de

²⁸⁰ Resolución S/RES/2086 (2013), de 21 de enero de 2013, del Consejo de Seguridad, párrafo 6 parte dispositiva o fundamentadora.

²⁸¹ *Ibidem*, párrafo 5.

²⁸² Doc. N.U. A/47/277 – S/24111, de 17 de junio de 1992, *Op. cit.*

²⁸³ Doc. N.U. A/50/60/ - S/1995/1, de 25 de enero de 1995, *Op. cit.*

²⁸⁴ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809 de 21 de agosto de 2000, *Op. cit.*

²⁸⁵ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Capstone Doctrine, *Op. cit.*

cualquier país. Respecto de la importancia de encontrar soluciones políticas con las que poner fin a una crisis, el *Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz* efectúa un llamamiento:

*“Para que la búsqueda de soluciones políticas se sitúe en el centro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas nuestras actividades deben concebirse y aplicarse de forma que ayuden a las partes en conflicto a llegar a un acuerdo político y mantenerlo.”*²⁸⁶

El consentimiento garantiza a las Naciones Unidas, en definitiva, la libertad de acción política y física necesaria para llevar a cabo las tareas de su mandato, lo que requiere, en palabras de la Organización, que las partes asuman un compromiso para avanzar hacia un proceso político. Por tanto una vez constatada la necesidad del consentimiento previo de todas o al menos de la mayoría de las partes en conflicto:

*“no sólo en el momento de la adopción de esta medida de solución pacífica de las controversias o de mantenimiento o restablecimiento de la paz, sino también durante su desarrollo, de forma continuada, este se constituye como una característica esencial de las operaciones de mantenimiento de la paz, que da no sólo naturaleza a las mismas sino del que se derivan, en gran medida, las demás características”*²⁸⁷,

Sin consentimiento, las operaciones de mantenimiento de la paz corren el riesgo de convertirse en parte del conflicto con la posibilidad de verse arrastradas a tener que aplicar medidas más propias de imposición que de mantenimiento de la paz, apartándose por tanto de su función original, en el siguiente capítulo, y último de esta segunda parte, trataré acerca de la necesidad o no de este consentimiento como posible causa legitimadora del uso de la fuerza por los miembros de una operación de mantenimiento de la paz.

²⁸⁶ Doc. N.U. A/70/357-S/2015/682, de 2 de septiembre de 2015, *Informe del Secretario General, El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las operaciones de paz*, párrafo 14, p.5.

²⁸⁷ PEREA UNCETA, José Antonio, “Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas”, *Op. cit.*, pp. 122-123.

PARTE TERCERA

El uso de la fuerza por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

A lo largo del presente trabajo, hemos podido observar cómo, a través de la Carta de las Naciones Unidas, se retomó el intento iniciado con la Sociedad de Naciones de crear una organización internacional de ámbito universal que fuese capaz de construir un mecanismo de seguridad colectiva con el que, manteniendo la soberanía e integridad territorial de los Estados como eje fundamental sobre el que reside la propia existencia de los mismos, se diese carpetazo definitivamente a la idea ampliamente arraigada en el Derecho internacional tradicional de que los conflictos o disputas entre las partes podían resolverse de manera lícita por medio de la fuerza de las armas. En ese sentido, se ha ido pasando paulatinamente de un concepto de defensa individual, en la que cada Estado desarrollaba sus propias fuerzas y armamento en función de sus intereses y apoyada, en cierta manera, en la idea ampliamente extendida de que si querías la paz, debías prepararte para la guerra *-si vis pacem, para bellum-*, a un concepto de defensa colectiva en el cual mediante alianzas o acuerdos dos o más Estados unían sus fuerzas, de manera temporal o permanente, para hacer frente a una amenaza que, de una u otra forma, afectaba a todos ellos.

La tarea no fue ni es fácil. La idea de alcanzar tus objetivos mediante un uso coactivo de la fuerza surge prácticamente desde los primeros organismos vivos, no

estando asociada en exclusividad a los seres humanos. Obviamente, aunque no forma parte de este trabajo lo que me interesa es poner énfasis en la idea de que todo organismo vivo nace con una predisposición natural a protegerse a sí mismo ante cualquier circunstancia adversa. Una célula intentará protegerse de otra atacante, llegando incluso a destruirla con tal de sobrevivir. Cualquier especie animal, racional o irracional, hará uso de la fuerza primero, como un simple mecanismo de supervivencia, es decir, con el propósito básico y fundamental de proveerse de sustento, de alimentarse, y una vez cumplido con este propósito fundamental usará de esa misma fuerza como mecanismo de protección del territorio que le provee su alimento para lo cual amenazaré o atacará a cualquier otro sujeto, incluso de su misma especie, con tal de mantenerse en dicho territorio (y proteger su sustento). Ese instinto natural de autodefensa que todo ser vivo tiene, es indudable que lo poseemos del mismo modo todos los seres humanos, con el agravante de que, nosotros, al haber sido dotados de razón, acabaremos haciendo uso de ésta a la hora de buscar cualquier pretexto con el que justificar ese instinto natural de supervivencia en tareas menos loables que aquellas que son necesarias para proveernos de alimentos y o proteger nuestra “zona de confort”²⁸⁸, es decir, con las que garantizar nuestra propia supervivencia.

Con el advenimiento de las sociedades primitivas, en las que en un primer momento un conjunto de individuos se unen en pro de un fin común y, posteriormente, con el nacimiento de lo que conocemos como Estado moderno, ese instinto natural de autoprotección individual va a ir progresivamente dando paso a un instinto colectivo de autoprotección uniendo fuerzas en pro de ese bien común²⁸⁹,

²⁸⁸ La zona de confort es, según WHITE, un estado de comportamiento en el cual la persona opera en una condición de "ansiedad neutral", utilizando una serie de comportamientos para conseguir un nivel constante de rendimiento sin sentido del riesgo, WHITE, Alasdair, *From Comfort Zone to Performance Management*, White & Maclean Publishing, Belgium, 2009, p. 3.

²⁸⁹ Para Kelsen, la responsabilidad colectiva es un elemento característico del orden jurídico primitivo que se encuentra en íntima relación con el pensamiento y la emotividad de los primitivos, los cuales ante una carencia del yo suficientemente destacada, el primitivo se siente tan unido con los miembros de su grupo que interpreta toda acción digna de alguna estima por parte de un miembro del grupo,

hasta llegar a formar parte del ideario colectivo, primero a través de su justificación filosófica y teológica, y después jurídica. Con la llegada de las llamadas sociedades modernas el uso de la fuerza armada, la guerra (especialmente la conocida como guerra justa), se entendía como una forma de asegurar la supervivencia, “comprender la naturaleza de la guerra es de vital importancia para el Estado. La guerra es el lugar donde se enfrentan la vida y la muerte; es el camino hacia la destrucción o la supervivencia.”²⁹⁰ Ese instinto *natural* de supervivencia va a ir extendiéndose a la par que se extendían los intereses particulares de esas mismas sociedades que empezarán a hacer uso de esa fuerza con propósitos tales como ampliar territorios, aumentar sus riquezas o su poder o cualquier otra causa imaginable en beneficio de sus intereses, justificándose para ello en la ampliamente extendida idea de seguridad, entendida ésta como ausencia de peligro, que los Estados utilizaban con el propósito de desarrollar políticas (e instituciones) con la finalidad de proteger (dar seguridad) a sus ciudadanos ante la amenaza que podría suponer cualquier agresión externa. El recurso al uso a la guerra como instrumento de seguridad del Estado venía a constituir, en palabras de CLAUSEWITZ, “un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad”²⁹¹ Nos encontrábamos, en definitiva, en un período histórico en el que la guerra era considerada por parte de los Estados como un instrumento lícito con el que solucionar sus controversias, llegando a considerarse como un mecanismo de sanción en el orden jurídico establecido por el llamado Derecho internacional clásico, que no disponía de un mecanismo o sistema institucionalizado de coerción.

En esta tercera parte lo que se trata es de analizar cómo, a través de una Organización internacional de carácter universal, la Organización de las Naciones

como algo que “nosotros” hemos hecho. Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, p. 135. [Comillas en el original]

²⁹⁰ TZU, Sun, *El arte de la guerra*, Tikal Ediciones, Madrid, p. 7.

²⁹¹ CLAUSEWITZ, Karl V., *De la guerra*, LIBROdot.com (Ed.), 2002 (www.librodot.com).

Unidas, se ha intentado desterrar ese “derecho a hacer la guerra” como mecanismo *jurídicamente* válido para la solución de controversias, tan sumamente arraigado en las propias raíces del Estado moderno, primero introduciendo un principio que prohíbe el uso discrecional de la fuerza por parte de los Estados y, en segundo lugar, dotando a dicha Organización por un lado del monopolio al uso de la fuerza ante conflictos entre Estados y, por otro, de garante del buen uso de los diversos mecanismos que el propio texto constituyente de la Organización establece como excepciones a esa obligación intrínseca a no hacer uso de la fuerza por parte de los Estados miembros en sus relaciones internacionales. En este sentido, en el Capítulo 7 se analizará el principio que prohíbe el uso de la fuerza como medio de solución de conflictos internacionales (y si dicho principio es aplicable a situaciones de conflictos internos), dejando para los capítulos 8 y 9 el análisis del uso *autorizado* de la fuerza por parte de dos mecanismos o instrumentos consolidados en la práctica de la organización como son, las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones llevadas a cabo por fuerzas multinacionales, respectivamente.

Capítulo 7. El principio de prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas

En la actualidad, nadie pone en duda la importancia que representa el principio de prohibición del uso de la fuerza recogido en la Carta de las Naciones Unidas, para el conjunto de la Sociedad internacional. Su codificación en la Carta supuso la consagración de este principio como norma imperativa de Derecho internacional, dirigida a los Estados, mediante la cual se prohíbe el uso de la fuerza ante cualquier conflicto interestatal. El problema surge, a la hora de su aplicación ante conflictos que son considerados de carácter interno (no entre Estados), dado que su posible aplicación en el marco de este tipo de conflictos podría suponer ir en contra de otros principios recogidos en la Carta. Estos conflictos de carácter interno no se encuentran contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, por lo que no se prevén mecanismos de resolución de controversias para este tipo de conflictos.

En principio, el Derecho Internacional general no se ocupa de los asuntos internos de los Estados, dejando este asunto al ámbito del Derecho interno. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas no prohíbe a los Estados Miembros la posibilidad de hacer uso de la fuerza dentro de sus fronteras contra sus propios ciudadanos por lo que, a tenor de la diversidad de conflictos actuales, circunscritos mayoritariamente al ámbito interno de un Estado, la complicada tarea a llevar a cabo por las Naciones Unidas precisa de amplias dosis de diplomacia y buenos oficios a los efectos de *gestionar* el alcance del uso de la fuerza. Esto no significa que, en ocasiones,

el uso de la fuerza por las partes implicadas en el conflicto interno, pueda llegar a legitimarse por el Derecho Internacional.

Cuando a través de la diplomacia no se consiguen los resultados deseados, los mecanismos *coercitivos* de que dispone la Organización para la resolución de controversias, contemplados en la Carta y que actúan como excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, no están adaptados a los conflictos actuales que, generalmente, tienen lugar en el territorio bajo soberanía de un Estado, lo que puede provocar posibles fricciones en cuanto a la aplicación y protección de otros principios recogidos en la Carta, como puede ser la obligación de no intervenir en los asuntos que son propios de la jurisdicción interna de los Estados, que sí afectan al ámbito interno de un Estado.

En este capítulo, por tanto, lo que se trata es de analizar, por un lado, el principio de prohibición del uso de la fuerza recogido de manera expresa en la Carta en su artículo 2.4 y, por otro, las llamadas excepciones a la prohibición del uso de la fuerza recogidas en la Carta de las Naciones Unidas y que, en mayor o menor medida, van a servir como base jurídica en la que legitimar actuaciones que, de otro modo, se podrían considerar como un hecho ilícito internacional al vulnerar uno de los principios estructurales que rigen en el derecho internacional contemporáneo, la prohibición del uso de la fuerza, junto con los principios de igualdad soberana de los Estados, arreglo pacífico de controversias, no intervención, entre otros, y que para la mayor parte de la doctrina son considerados como el marco normativo del Derecho internacional contemporáneo y una de sus principales señas de identidad. Estas excepciones expresamente recogidas en la Carta son, como he venido señalando, la legítima defensa establecida en el artículo 51, y las medidas coercitivas que pueda establecer el Consejo de Seguridad en virtud de las competencias conferidas al mismo en el Capítulo VII.

a. Del ius ad bellum al ius contra bellum: una aproximación a la prohibición del uso de la fuerza en Derecho Internacional.

En el Derecho internacional tradicional o clásico, el *ius ad bellum*, o derecho de todo Estado a recurrir a la guerra como medio lícito de solución de disputas, era un atributo vinculado a la soberanía de los Estados. Éste se entendía en función del derecho de los Estados a velar por el respeto de sus derechos subjetivos y la satisfacción de sus intereses sobre la base de sus propios medios, coercitivos o no, y de ahí que la guerra fuese una última instancia que los Estados podían utilizar discrecionalmente como medio para resolver sus controversias o para alcanzar otros fines en apoyo de sus intereses nacionales. Ya desde la antigüedad, la guerra (el uso de la fuerza en sentido amplio) o el derecho a hacer uso de ella, se consideraba como un medio legítimo con el que conseguir un fin (también legítimo), pudiendo ser, por tanto, moralmente aceptadas por la finalidad que estas persiguen. JARAMILLO MARÍN y ECHEVERRY ENCISO²⁹², en un artículo publicado en la *Revista Científica Guillermo de Ockham*, ponen de manifiesto que el filósofo griego Heráclito de Efeso (544 a.C.–484 a.C.), ya entendía la guerra como un instrumento del orden cósmico, en tanto que representaba la medida de las cosas y podía hacer fácilmente a los hombres dioses o esclavos. También Platón (427 a.C.–347 a.C.) y Aristóteles (384 a.C.–322 a.C.) valoraron la guerra como instrumento político legítimo, ofensiva y defensivamente hablando, si de lo que se trataba era del bien de la polis.

Para San Agustín (354-430), una de las finalidades básicas del Estado es el mantenimiento de la paz, actividad que sólo puede instrumentarse y asegurarse a través del ejercicio de la coerción como modo de organizar el orden social. San Agustín

²⁹² JARAMILLO MARÍN, Jefferson y ECHEVERRY ENCISO, Yesid, “Las teorías de la guerra justa. Implicaciones y limitaciones”, en *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 3, núm. 2, julio-diciembre 2005, Universidad de San Buenaventura, Cali (Colombia), p. 10.

define así sus dos conceptos claves: La *Paz* es la tranquilidad del orden. El *Orden* es la disposición que asigna a las cosas diferentes y a las iguales el lugar que le corresponde. Para garantizar la paz, se puede recurrir a la guerra. Todas las guerras se hacen en nombre de la paz. La guerra no es un fin, sino un medio de garantizar la paz dentro del imperio.

A lo largo de la historia, la teoría de la guerra justa se ha basado en la presunción (entendida ésta como juicio moral) de que las autoridades públicas legalmente constituidas tienen el deber moral de perseguir la justicia aún a riesgo de poner en peligro sus vidas y las de los demás. Esto explica, según diversos autores, que Santo Tomás de Aquino (1225-1274), considerase el tema de la guerra justa como una parte del tema de la virtud. En este sentido, ante la pregunta de si había alguna guerra lícita, Santo Tomás ya apuntaba que para que una guerra fuese justa se requerían tres cosas: “Primera: la autoridad del príncipe bajo cuyo mandato se hace la guerra; Segunda: causa justa y; Tercera: que sea recta la intención de los contendientes.”²⁹³ Esta presunción forma parte del primer planteamiento de los criterios morales en la tradición de guerra justa, que los escolásticos llamaban “*ius ad bellum*” o derecho a declarar la guerra.

Desde entonces, la teoría de la guerra justa se ha ido interpretado de infinitas maneras, desde las que se justificaban o fundamentaban en consideraciones morales, hasta las que hacían uso de un valor universal aparente (como el cristianismo) para conseguir privilegios particulares o el dominio de otros territorios o culturas. La determinación de si una guerra era justa o injusta quedaba reducida en exclusividad al criterio individual de los Estados y, sin embargo, esta idea cristalizó en la teoría clásica del Derecho internacional que distinguía entre guerras justas e injustas:

²⁹³ SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma de Teología*, Tomo III, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2001, Parte II-II, cuestión 40, Artículo 1, p. 337.

“Fue en el siglo XVI, precisamente en una época caracterizada por la legitimidad del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales (y a su manifestación absoluta, la guerra), cuando la llamada Escuela española de DI, desarrollando conceptos de los teólogos medievales (Santo Tomás de Aquino²⁹⁴, e incluso antes San Agustín²⁹⁵), acuñó la distinción entre guerras justas e injustas, determinando que una guerra justa es la que reúne un justo título -declaración realizada por el legítimo soberano-, una justa causa, necesidad -entendida como ausencia de otro medio de conseguir justicia- y una justa dirección de la guerra.”²⁹⁶

Esta situación va a ir evolucionando hasta la consagración del principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales recogido en la Carta de las Naciones Unidas. Para ello debe destacarse diversos antecedentes en instrumentos tanto de ámbito universal como regional. En cuanto a los primeros, el primer paso lo dieron las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907. De la primera surgió la *Convención para la resolución pacífica de controversias internacionales* en cuyo artículo 1 se estipulaba que “con el objeto de prevenir, tanto cuanto sea posible, el recurso a la fuerza en las relaciones entre Estados, las Potencias Signatarias acuerdan emplear todos sus esfuerzos para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales”, en tanto que de la segunda surgió la *Convención Drago-Porter*, basada en la *Doctrina Drago* de 1902²⁹⁷ modificada por Horace Porter en La Haya en 1907, en la que se limitaba el uso de la fuerza para el cobro de las deudas

²⁹⁴ Santo Tomás de Aquino (1224-1274), en su obra *Suma Teológica*, si bien señalaba que toda guerra es ilícita, planteó el problema de la justicia de la guerra señalando los requisitos que se requerían para considerar una guerra como justa: Primero: la autoridad del príncipe bajo cuyo mandato se hace la guerra; en segundo lugar, causa justa; y finalmente, que sea recta la intención de los contendientes. (cuestión 40, artículo 1, Sección Segunda de la Segunda Parte, p. 339 del Tomo III de la edición dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas en España).

²⁹⁵ San Agustín (354-430), en su obra *La Ciudad de Dios*, justifica la guerra como un medio para conseguir la paz, en el sentido de que la paz es el deseado fin de la guerra, porque todos los hombres, aun con la guerra buscan la paz, pero ninguno con la paz busca la guerra. (Capítulo XII del Libro Decimonoveno “Fines de las dos ciudades”, párrafo primero, p. 571, en <https://www.ebookscatolicos.com/descargas/descargar-pdf-la-ciudad-de-dios-san-agustin>).

²⁹⁶ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit. p. 1055.

²⁹⁷ La Doctrina Drago, fue formulada por el canciller argentino Luis María Drago en una nota dirigida el 29 de diciembre de 1902 a su ministro en Washington, para conocimiento del gobierno de Estados Unidos, según la cual “el principio que quisiéramos ver reconocido es el que la deuda pública no puede provocar jamás la intervención armada, y mucho menos la ocupación del suelo de una nación americana por una potencia europea”.

contractuales, estableciendo el compromiso de no recurrir a la fuerza contra un país deudor, salvo que éste no aceptase la solución del conflicto mediante el arbitraje.

Sin embargo, el paso más significativo en ese camino, hasta la llegada de la Carta de las Naciones Unidas, tuvo lugar con el Pacto de la Sociedad de Naciones, el cual, en su artículo 12 párrafo primero, señala que:

“los miembros de la Liga convienen en que, si se produjera entre ellos alguna divergencia que pudiese conducir a una ruptura, someterán el asunto al arbitraje o a la encuesta del Consejo; conviniendo en no recurrir en caso alguno a la guerra antes de los tres meses de haberse producido el fallo por los árbitros o el informe por el Consejo.”

La Sociedad de Naciones, fue creada por la Conferencia de París el 28 de junio de 1919²⁹⁸, con el propósito de prevenir los conflictos entre Estados mediante el uso de arreglos pacíficos y sin recurrir a la guerra, a través del establecimiento de unos mecanismos de seguridad colectiva que garantizaran la integridad de todos los Estados miembros, el arbitraje de los conflictos internacionales y el desarme. La Sociedad de Naciones supuso el primer intento en establecer una organización de carácter político y de ámbito universal que intentase restringir el uso de la guerra (justa o injusta) como medio de resolver las disputas. La Organización estaba dotada de unos órganos principales con carácter permanente (una Asamblea y un Consejo como órganos de naturaleza política, y una Secretaría Permanente como órgano de carácter fundamentalmente técnico-administrativo) cuyo propósito era el de garantizar la paz mundial a través del establecimiento de una serie de mecanismos de seguridad colectiva, la promoción de la cooperación internacional y el establecimiento de las normas de derecho internacional como regla de conducta efectiva entre los gobiernos.

²⁹⁸ El Pacto de la Sociedad de Naciones, que dio origen a la Organización, se encontraba contenido en los primeros 26 artículos del Tratado de Paz firmado en Versalles el 28 de junio de 1919 entre los Países Aliados y Alemania, mediante el cual se puso fin de forma oficial a la Primera Guerra Mundial, entrando en vigor el 10 de enero de 1920 (con la entrada en vigor del Tratado de Versalles). Su sede fue establecida en Ginebra (art. 7.1 del Pacto) y su primer Secretario General fue el político y diplomático inglés Sir James Eric Drummond. La Sociedad de Naciones fue disuelta el 18 de abril de 1946, transfiriendo su patrimonio y competencias a la Organización de las Naciones Unidas.

Junto a estos órganos principales, fueron creados una serie de órganos autónomos pero vinculados a la Sociedad de Naciones entre los que cabe destacar la Corte Permanente de Justicia Internacional, creada en 1921 y cuya sede se estableció en la ciudad de La Haya (Holanda) y la Organización Internacional del Trabajo, establecida en 1919 en Ginebra (Suiza) y único Organismo internacional superviviente del Tratado de Versalles que estableció la Sociedad de Naciones.

El Pacto forjó un sistema de seguridad colectiva que venía regulado en los artículos 8 al 17, estableciendo la necesidad de reducción de armamentos al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común (art. 8), el compromiso de respetar la integridad territorial e independencia política de los miembros de la Liga (art. 10) o el establecimiento expreso de que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no de manera directa a cualquier miembro de la Sociedad, era un asunto que concernía a toda la Sociedad (art. 11).

La Sociedad de Naciones, como podemos apreciar, no excluye la guerra con carácter absoluto ya que simplemente lo que hace es “congelarla” durante tres meses a expensas de que se pronuncie al respecto bien el Consejo de la Sociedad, bien que exista un arreglo judicial o un fallo arbitral, debiendo los miembros “cumplir lealmente todo fallo que fuese pronunciado y no recurrir a la guerra contra un miembro de la Liga que se sometiera a dicho fallo (art. 13, in fine)”. Sin embargo, no tuvo mucho éxito entre otras cosas porque, por un lado, se dejaba un amplio margen de actuación a las partes en cuanto a la obligación de llevar ante el Consejo o mediante arbitraje las controversias entre ellas que se considerasen propias de la jurisdicción interna de cualquiera de las partes:

“Si una de las partes pretendiera, y el Consejo reconociera, que la divergencia entre las partes ha surgido de una cuestión que, según el derecho internacional, corresponde a la jurisdicción exclusiva de dicha parte, el Consejo dejará constancia de ello en un informe, sin recomendar solución alguna (art. 15, párrafo 8)”

y por otro, cuando ante la inexistencia de un informe del Consejo aprobado unánimemente por los miembros del mismo, “los miembros de la Liga se reservan el derecho de adoptar las medidas que juzgaran necesarias para el mantenimiento del derecho y de la justicia (art. 15, párrafo 7)”, es decir, el derecho a la guerra, respetando el plazo de tres meses estipulado en el artículo 12 y siempre y cuando esa acción no tenga como fin vulnerar la integridad territorial o la independencia política de la otra parte: “Los miembros de la Liga se comprometen a respetar y a preservar contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política existente de todos los miembros de la Liga (art. 10)”. Este instrumento, para autores como BETSALEL PALOMBO:

“parecía haber eliminado la fuerza de las relaciones internacionales; sin embargo, adolecía de ciertas fallas importantes en materia de legítima defensa y de medidas coercitivas. No eliminaba las represalias militares en tiempo de paz ni establecía sanciones militares o económicas en contra de los infractores.”²⁹⁹

En similares términos, REMIRO BROTONS señala que el Pacto de la Sociedad de Naciones si bien:

“establecía una moratoria de la guerra y un catálogo restringido de guerras ilegales, era, sin embargo, compatible con supuestos de guerra legal (art. 15.7 y 8) y aceptaba el recurso a cualesquiera otras manifestaciones de fuerza que no supusiesen beligerancia previa, como las represalias armadas.”³⁰⁰

Sin embargo, el plazo de tres meses que se daba antes de recurrir a la guerra da lugar a pensar, como bien señala REMIRO BROTONS, que no estábamos ante una prohibición del uso de la guerra en sentido estricto sino ante una suspensión temporal de la misma. En este sentido, uno de los principales inconvenientes que se le atribuyen al Pacto de la Sociedad de Naciones fue el hecho de que en lugar de prohibir la guerra en cualesquiera de sus formas, se limitase a declarar ilegal todo recurso a la misma antes de haber intentado usar medios pacíficos de solución de controversias.

²⁹⁹ BETSALEL PALOMBO, Regina, *Seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 33.

³⁰⁰ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 1056.

En definitiva, el Pacto lo que venía a establecer era una distinción formal entre guerra lícita y guerra ilícita en función de si se habían observado las reglas establecidas en los artículos 12, 13 y 15 del Pacto (lícita) o, si por el contrario, éstas se habían violado (ilícita); “Dans le système du Pacte, la guerre est donc permise et parfaitement licite si la procédure et le délai prévus ont été respectés.”³⁰¹ Esta permisibilidad, unido a hechos como los ya conocidos de que no consiguió paralizar diversos conflictos bélicos, entre ellos la Segunda Guerra Mundial, fueron motivo suficiente como para que se certificase su defunción.

Como podemos apreciar, pese a la importancia que tuvo en su momento la Organización de la Sociedad de Naciones, “este antecedente no fue siquiera mencionado por los redactores de la Carta (...), que optaron por hacer desaparecer la Sociedad de Naciones y crear una O.I. enteramente nueva.”³⁰² Parece ser que el propio hecho que la Sociedad de Naciones fracasase en el cumplimiento de sus objetivos, unido a la idea forjada en el ideario de ciertos políticos³⁰³ de la época de crear una organización que fuese totalmente nueva, influyó de alguna manera en este olvido. Sin embargo, fue en el ninguneado Pacto de la Sociedad de Naciones en donde se empezó a considerar como un objetivo específico de una Organización de carácter universal, la solución pacífica de controversias internacionales dándole un estatus especial y

³⁰¹ KARAOSMANOGLU, Alí L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Librairie Droz, Genève, 1970, p. 22.

³⁰² DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones internacionales*, *Op. cit.*, p. 151.

³⁰³ Me refiero, fundamentalmente, a Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill, Presidente de los Estados Unidos y Primer Ministro Británico, respectivamente, los cuales plasmaron en un documento conocido como *Carta del Atlántico* una declaración conjunta de intenciones en la cual ya se reflejaba la idea de construir una nueva organización internacional con la que afrontar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pese a no ser un tratado bilateral y pese a su escasa validez jurídica, lo cierto es que causó una impresión favorable tanto entre los países aliados como en los países ocupados. La Carta del Atlántico fue firmada por ambos dirigentes el 14 de agosto de 1941 y, posteriormente, el 24 de septiembre del mismo año la Unión Soviética firmó esta declaración junto con los representantes de los países ocupados de Europa: Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Yugoslavia y el del General De Gaulle, de Francia.

señalando, en términos generales, las obligaciones particulares que se atribuían a los Estados miembros:

“Las altas partes contratantes, considerando que a fin de desarrollar la cooperación entre las naciones y garantizarles la paz y la seguridad, importa aceptar ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, mantener a plena luz relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor, observar rigurosamente las prescripciones del derecho internacional reconocidas de hoy en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos, hacer reinar la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados. (Preámbulo)”

También son de destacar, paralelamente a la existencia de la Sociedad de Naciones, o más bien surgidos en el seno de la propia Organización, otros instrumentos con los que se intentó cumplir con sus propósitos ante las propias dificultades que planteaban los propios Estados miembros. Así, en la Cuarta Asamblea de la Sociedad de Naciones (1923) fue modificado el proyecto de *Tratado de Asistencia Mutua*, también conocido como Tratado de Asistencia Mutua de Lord Robert Cecil³⁰⁴, elaborado por la Comisión Temporal Mixta de la Sociedad de Naciones, que pretendía reglamentar la limitación de armamento y en cuyo artículo primero se consideraba a la guerra de agresión como un crimen internacional³⁰⁵, o el *Protocolo de Ginebra de 1924 para la Solución Pacífica de Controversias Internacionales* aprobado el 2 de octubre de 1924 en la Quinta Asamblea de la Sociedad de Naciones tras el rechazo del proyecto de *Tratado de Asistencia Mutua*, y el cual, en similares términos al *Tratado de Asistencia Mutua*, requería que los Estados signatarios sometieran las controversias internacionales a la Corte Permanente de Justicia Internacional o a un Comité de Arbitraje y que en ningún caso debían recurrir a la guerra, salvo la legítima defensa o la guerra coercitiva acordada por el Consejo o la Asamblea (art. 2). Sin embargo, el

³⁰⁴ Llamado así en honor a uno de sus promotores, el jurista y diplomático británico Lord Edgar Algernon Robert Gascoyne Cecil, galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1937.

³⁰⁵ A modo de anécdota interesante respecto a las negociaciones y el proyecto de este Tratado de Asistencia Mutua es de señalar que en un periódico español de la época, el comentarista señalaba que “esta obra, hija de la buena voluntad, el método y la continuidad, es lo más serio y detallado que se ha hecho hasta ahora en la historia del mundo para instaurar un régimen internacional de seguridad civil.” QUIJANO, Sancho, *El Sol*, Diario independiente, Núm. 1.966, Madrid 28 de noviembre de 1923, p. 2.

Protocolo de Ginebra no llegó a entrar en vigor, especialmente, por las reticencias de Gran Bretaña que impulsó, junto con Bélgica, Alemania, Francia e Italia, el *Pacto de Locarno de 1925*, firmado por estas potencias el 16 de octubre de 1925, mediante el cual se prohibía toda guerra de agresión y el recurso a la fuerza, salvo en el ejercicio de la legítima defensa o cualquier acción en cumplimiento de los artículos 16 y 15 del Pacto de la Sociedad de Naciones (art. 2 del Pacto de Locarno). El pacto saltó hecho pedazos en 1936 cuando Adolf Hitler denunció el Pacto y envió tropas alemanas a Renania, con las consecuencias que ya sabemos.

Otro importante instrumento de carácter universal que intentó restringir la guerra como método tradicional de arreglo de controversias fue el llamado *Pacto de París* o *Pacto de Briand-Kellog*³⁰⁶, concluido fuera de la Sociedad de Naciones, el cual en un breve texto de tan sólo tres artículos, las partes consideran, “que ha llegado el momento de proceder a una franca renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, a fin de que las relaciones pacíficas y amistosas que existen actualmente entre sus pueblos puedan perpetrarse” (preámbulo). Este Pacto fue el primero en condenar de forma expresa y solemne, en su artículo 1 el recurso a la guerra para solucionar controversias internacionales y su renuncia a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones:

“Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el recurso de la guerra para el arreglo de las controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas. (art. 1)”

comprometiéndose a estos efectos a que:

³⁰⁶ El Pacto de París, o Pacto Briand-Kellog (llamado así por el ministro francés de AA.EE. Aristide Briand y por el Secretario de Estado norteamericano Frank B. Kellog, como promotores de la propuesta) o Tratado de Renuncia a la guerra, fue firmado en París el 27 de agosto de 1928 por Alemania, Estados Unidos, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia.

“el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto, cualquiera que fuere su naturaleza o su origen, que se suscitaren entre ellas, jamás procurarán buscarlo por otros medios que no sean pacíficos (art. 2)”.

En este sentido, WALDOCK señala que la intención del Pacto era prohibir todo recurso unilateral a la guerra *tanto por motivos justos o injustos* pero permitir ésta como sanción colectiva bajo el Convenio o el Pacto en sí mismo.³⁰⁷ El *Pacto de París* entró en vigor el 24 de julio de 1929 tras su proclamación solemne en una ceremonia celebrada en la Casa Blanca. En esa misma fecha, España se adhirió al Pacto, y dando un paso más de lo que representaría la aplicación del mismo, trasladó el principio de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional a la categoría de principio constitucional al establecerlo en el artículo 6º de la Constitución Española de 1931.

VALENCIA RODRÍGUEZ, es de la opinión que “la fundamental consecuencia que se derivó de la entrada en vigor del *Pacto Briand-Kellog* fue la de transformar en obligación jurídicamente exigible, la prohibición del recurso a la guerra.”³⁰⁸ Para el autor, si bien ya existía la prohibición del uso de la fuerza como un principio proclamado por el Derecho internacional, éste no tenía la categoría de obligación jurídica ineludible que adquirió con el *Pacto Briand-Kellog*. La prohibición del recurso a la guerra pasó a ser, por tanto, una obligación jurídicamente exigible cerrando una etapa del derecho internacional en la que se admitía la guerra como medio de arreglo de controversias, adquiriendo ésta la categoría de norma imperativa de derecho internacional, al formar parte del mismo casi todos los Estados existentes, a excepción de algunos latinoamericanos; “la obligación contraída en virtud del Pacto de París se transformó en regla de *jus cogens*, lo cual se reafirma, además, por cuanto el Pacto no contenía disposición alguna sobre denuncia.”³⁰⁹ Sin embargo, el hecho que en el Pacto

³⁰⁷ WALDOCK, Claud Humphrey Meredith, “The regulation of the uses of force by individual States in International Law”, en *Recueil des Cours*, La Haye: Académie de Droit International de la Haye, Tomo 81, 1952, p. 474 (24). Cursiva en el documento original.

³⁰⁸ VALENCIA RODRÍGUEZ, Luís, *Principios de las Naciones Unidas*, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1972, p. 221.

³⁰⁹ VALENCIA RODRÍGUEZ, Luis, *Principios de las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 221.

no se contemplase la creación de un mecanismo institucional de carácter permanente que controlase y vigilase el cumplimiento del mismo o que se instituyese un mecanismo de solución pacífica de controversias, unido a diversos problemas interpretativos que fueron planteados por las grandes potencias de la época -como el alcance de la legítima defensa discutido por Estados Unidos y Gran Bretaña, o qué debía entenderse por guerra como instrumento de política nacional (art. I)-, que llevaron a amparar ciertos conflictos en el propio Pacto -caso de la agresión de Japón a Manchuria en 1931-, impidieron la consecución de sus objetivos y determinaron su fracaso.

Si bien estos instrumentos no gozaron del éxito esperado, pese a que hubieron diversas tentativas tendentes a mejorar estos pactos en los aspectos más controvertidos³¹⁰, lo que queda fuera de toda duda es que éstos han significado un claro precedente para otros instrumentos de naturaleza similar en los que del mismo modo se iba a reglamentar la prohibición del uso de la fuerza, instrumentos que si bien llegaron a tener poco éxito entre los países europeos, pese a que se llegaron a firmar diversos instrumentos en forma de tratados bilaterales de no agresión; de amistad y seguridad; de arbitraje, etc.³¹¹, en el continente americano fue donde realmente gozaron de cierto éxito, lo que permitió que sirviesen de base para la aprobación de importantes instrumentos con los que consagrar este principio. Entre estos instrumentos cabe citar el *Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos* (Tratado de Gondra), suscrito el 3 de mayo de 1923, en la Quinta Conferencia Internacional Americana celebrada en Santiago de Chile; el *Tratado*

³¹⁰ A modo de ejemplo el Pacto de Asistencia Mutua presentado por Francia en 1932 en la Conferencia para la limitación y reducción de armamentos, o el proyecto de Pacto Europeo de Seguridad elaborado en 1933 por el Comité para las cuestiones de Seguridad y que figuraba como Anexo IV en el proyecto de informe de dicho Comité presentado en el marco de la Conferencia para la reducción y limitación de armamentos el 25 de mayo de 1933 en Ginebra.

³¹¹ Por citar algunos ejemplos, el *Tratado de Amistad y Seguridad entre Turquía y Persia*, de 22 de abril de 1926; o el *Tratado de No Agresión entre la Unión Soviética y Lituania*, de 28 de septiembre de 1926, o el *Tratado de No Agresión y Arbitraje entre Grecia y Rumanía*, de 21 de marzo de 1928, etc.

General de Arbitraje Interamericano de 1929, en el que se resuelve el uso obligatorio del arbitraje como medio para resolver las diferencias internacionales de carácter jurídico; el *Pacto Saavedra-Lamas o Tratado Antibélico de No-Agresión y Conciliación* firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933 (entre cuyos firmantes figura España), mediante el cual las partes declararon solemnemente su condena a las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o contra otros Estados, su compromiso a no resolver los conflictos o divergencias que se susciten entre ellas mediante el recurso a la violencia, sino por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional (art. 1), y su compromiso a no resolver cuestiones territoriales por medios violentos y no reconocer arreglos territoriales que no sean fruto de un acuerdo logrado por vías pacíficas (art. 2).

También la *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados*, firmada durante la Séptima Conferencia Internacional Americana celebrada en Montevideo en 1933, la *Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz*, aprobada en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz celebrada en Buenos Aires en 1936, la *Declaración de Principios Americanos o Declaración de Lima de 24 de diciembre de 1938*, aprobada en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos, y que condena el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional (Principio 3º), o el *Acta de Chapultepec*, de 3 de marzo de 1945, firmada en Ciudad de México en el marco de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, que constituye una declaración de las Repúblicas Americanas relativa a los principios de la prohibición del uso de la guerra (principio 8º), o la relativa al no reconocimiento de las adquisiciones territoriales hechas por la fuerza (principio 5º).

La consagración plena y definitiva de la prohibición del uso de la fuerza llegó de la mano de la Conferencia de San Francisco que, como sabemos, dio lugar a la aprobación de la *Carta de las Naciones Unidas*, Tratado constitutivo de la Organización

de las Naciones Unidas firmado el 26 de junio de 1945, que ya de manera inequívoca establece un sistema de solución de controversias que proscribe no sólo la guerra, sino la amenaza y el uso de la fuerza, vinculando ese mecanismo al propio objetivo o propósito fundamental establecido en la Carta que no es otro que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La Carta, por tanto, va más allá de las prohibiciones que establecían tanto el Pacto de la Sociedad de Naciones como el Pacto Briand- Kellogg, llegando a afectar no sólo a los Estados miembros sino incluso a Estados no miembros de la Organización (art. 2.6).

Es decir, partiendo de un Derecho internacional clásico que entendía la guerra y, por tanto, el uso de la fuerza³¹², como una manifestación normal de la soberanía de los Estados y, por tanto, un medio legítimo con el que poner fin o reparar una injusticia, hemos pasado en Derecho internacional contemporáneo a una concepción ampliamente restrictiva de ese derecho en la cual el recurso a la amenaza o uso de la fuerza representa en sí mismo un comportamiento antijurídico por parte del Estado actuante a menos que de manera excepcional, como establece la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 4.2, constituya un uso legítimo de la amenaza o uso de la fuerza, bien como mecanismo de legítima defensa individual o colectiva, bien como medida coercitiva adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta³¹³.

Desde su aparición, el principio de prohibición del uso de la fuerza se ha mantenido indemne (aun con ciertas vicisitudes) a lo largo del tiempo, lo que viene a dar muestra de su importancia y su arraigo como norma de *ius cogens*. Este principio surgió, a modo de reacción o como contraposición a un derecho del que disponían

³¹² Vattel, refiriéndose al derecho de hacer la guerra como "el derecho de usar la fuerza", sostiene que tal derecho existe de acuerdo con el derecho internacional, y llega a considerar que se trata de un derecho natural, por lo cual la guerra es "el estado en el que proseguimos el logro de nuestros derechos por la fuerza". Citado por VALENCIA RODRÍGUEZ, Luis, *Principios de las Naciones Unidas, Op. cit.*, p.215.

³¹³ Ver, al respecto, QUOC DIHN, Nguyen, *Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975, pp. 750 a 755.

todos los Estados, como era el derecho a recurrir a la guerra, el *ius ad bellum*, íntimamente ligado a la soberanía de éstos y que el Derecho internacional de la época reconocía como medio de solución válido para los conflictos interestatales:

“El recurso a la guerra se entendía en función del derecho de los Estados a velar por el respeto de sus derechos subjetivos y la satisfacción de sus intereses sobre la base de sus propios medios, coercitivos o no, y de ahí que la guerra fuese una última instancia que los Estados podían utilizar discrecionalmente como medio para solucionar sus controversias o para alcanzar otros fines en apoyo de sus intereses nacionales.”³¹⁴

La Carta de las Naciones Unidas consagra, con carácter general, el principio de prohibición del uso de la fuerza en su artículo 2.4, y lo hace en una doble vertiente, por una lado, prohibiendo la amenaza al uso de la fuerza y, por otro, prohibiendo el hecho en sí del uso de la fuerza. Este principio, que en la Carta fue formulado de manera muy general, fue actualizado y en cierta manera desarrollado en otros documentos de la Organización como son la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, que figura aneja a la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, adoptada el 24 de octubre de 1970, en donde se consideran de manera expresa algunas modalidades de la amenaza o del uso de la fuerza, y la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, adoptada el 14 de diciembre de 1974, y en cuyo anexo se define lo que debe entenderse por agresión armada. En este sentido cabe señalar que la Corte Internacional de Justicia en la ya citada Providencia de 10 de mayo de 1984, en el asunto sobre *Las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de Nicaragua*, consideró que el hecho de

³¹⁴ CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *La prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional contemporáneo*, Discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Córdoba el 10 de febrero de 2005, Córdoba, p. 3.

suministrar armas y entrenar a grupos armados de resistencia constituía un uso de la fuerza prohibido, por la amenaza en sí que éste hecho constituía.³¹⁵

b. La prohibición del uso de la fuerza en la Carta. Naturaleza jurídica.

Ya en el punto octavo de la Carta del Atlántico de 1941 el Presidente de los Estados Unidos, Theodor Roosevelt, y el Primer Ministro de Gran Bretaña, William Churchill, declaraban que:

“las naciones del mundo, por razones espirituales y prácticas deben renunciar al uso de la fuerza, puesto que ninguna paz futura puede mantenerse si por tierra, mar y aire las armas pueden continuar empleándose para amenazar, poner en peligro o agredir fuera de sus fronteras.”³¹⁶

En este documento ya no se referían únicamente a la prohibición de la guerra sino que, avanzando un poco más, se instaba al abandono del uso de la fuerza, a la espera de un sistema colectivo de seguridad. Posteriormente, en la Declaración de las cuatro Potencias, o Declaración de Moscú, firmada por la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y China en Moscú el 30 de octubre de 1943, los representantes ya abogaron por la creación de una organización internacional que fuese responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales reconociendo, en su cláusula cuarta:

“la necesidad de establecer, dentro del menor plazo posible, una organización general internacional, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los estados

³¹⁵ International Court of Justice. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 10 May 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 169.

³¹⁶ “Eighth, they believe that all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons, must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential. They will likewise aid and encourage all other practicable measures which will lighten for peaceloving peoples the crushing burden of armaments.”

amantes de la paz, y a la cual puedan asociarse tales estados, grandes y pequeños, para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

Esa voluntad de crear una nueva organización y el abandono del uso de la fuerza se concretaron en el proyecto surgido de la Conferencia de Dumbarton Oaks³¹⁷ en el cual, junto a la creación de la Organización de las Naciones Unidas se vino a plasmar el ya conocido principio de prohibición del uso de la fuerza que se establece en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas:

“4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

La Carta de San Francisco de 1945 es, para PEREA UNCETA, “la consagración de la limitación más importante a la soberanía estatal hasta entonces planteada: la obligación de solucionar pacíficamente las controversias y la prohibición de recurrir al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.”³¹⁸ En este sentido, el artículo 2.4. es, al menos por ahora, la culminación a todos los intentos realizados para desterrar la

³¹⁷ El primer paso concreto hacia la creación de una Organización internacional universal tuvo lugar a finales del verano de 1944, cuando se llevó a cabo la Conferencia de Dumbarton Oaks (Washington). En la primera fase de la misma (del 21 de agosto al 28 de septiembre) tuvieron lugar diversas reuniones entre los representantes de la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos, teniendo lugar en una segunda fase (del 29 de septiembre al 7 de octubre) las reuniones entre los representantes de China, el Reino Unido y los Estados Unidos. Como resultado de esta Conferencia las cuatro potencias citadas alcanzaron una serie de acuerdos que fueron incorporados a un documento conocido como “Propuestas para el Establecimiento de una Organización Internacional Universal” en el cual, distribuido en 12 capítulos, se recogían tanto los propósitos y principios de la futura Organización, como la estructura y funcionamiento de la misma, y en cuyo preámbulo se declaraba que la nueva Organización llevaría por nombre Las Naciones Unidas. Este documento fue completado (especialmente en lo referente al procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, que había quedado pendiente en Dumbarton Oaks) en la Conferencia de Yalta celebrada en 1945 con la participación de Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética, en cuyo acuerdo los dirigentes manifestaron su voluntad para establecer a la mayor brevedad posible, junto con sus aliados, una organización internacional universal para la conservación de la paz y la seguridad, para lo cual convinieron en que se debía convocar una conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco, Estados Unidos, el 25 de abril de 1945, con el fin de redactar la carta de dicha organización sobre la base de las conversaciones oficiales de Dumbarton Oaks.

³¹⁸ PEREA UNCETA, José Antonio, “Reflexiones sobre las restricciones a la soberanía del Estado en el Derecho internacional contemporáneo” en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVII, 2004, p.102.

guerra como mecanismo de solución de controversias ya que, si bien no lo señala de manera expresa, a nadie se le escapa que la guerra lleva implícita en sí misma el uso de la fuerza, en especial la fuerza armada, por lo que la prohibición del uso de la fuerza por parte de un Estado contra otro conlleva igualmente la prohibición a la declaración o amenaza de declarar la guerra. En este sentido, cabe señalar que en el Informe del Comité especial sobre los Principios del Derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados³¹⁹ se ponía de manifiesto que este principio, además de ser la piedra angular del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo y de la cooperación, las relaciones de amistad y convivencia pacífica entre los Estados, es un elemento esencial del sistema establecido por la carta de las Naciones Unidas y la base de todos los principios del derecho internacional actual. Sin embargo, con esta redacción definitiva del artículo, comparto la duda ya expresada entre otros autores por BERMEJO GARCÍA³²⁰, al señalar que si bien la Carta prohíbe el uso de la fuerza dirigido contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, da la impresión que salvo esas situaciones deja abierta la puerta a invocar el uso de la fuerza en otras situaciones que poco o nada tengan que ver con la integridad territorial o la independencia política de un Estado como sería el caso, por ejemplo, de la lucha contra el terrorismo internacional. Tampoco define qué debe entenderse por “fuerza” a los efectos de este artículo, hecho que provocó un amplio

³¹⁹ “Once again it was generally agreed that this principle was the corner-stone of the contemporary international legal order and of the co-operation, friendly relations and peaceful coexistence of States. The principle of the prohibition of the threat or use of force, being an essential element of the system established by the United Nations Charter, was in reality the basis of all the other principles of present-day international law.”, Doc. A/6799, de 26 de septiembre de 1967, Report of the Special Committee on principles of International Law concernig Friendly Relations and Co-operation among States, párrafo 29, p. 30.

³²⁰ BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “Uso de la fuerza y Derecho Internacional hasta 1945”, en RAMON CHORNET, Consuelo (Coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 56. En términos idénticos, TARDIC CHALIFOUR, Eric, “Teoría y práctica del uso legítimo de la fuerza en la comunidad internacional: evolución durante el último siglo y tendencias recientes”, en *Estudios internacionales*, Nº 170, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2011, p. 85.

debate en cuanto a su alcance, si bien gran parte de la doctrina se decanta por afirmar que la prohibición se refiere exclusivamente al uso de la fuerza armada.

Su naturaleza jurídica viene, por tanto, establecida por la propia Carta de las Naciones Unidas y la consideración de la misma como una suerte de marco constitucional universal en la que como norma superior del ordenamiento internacional es de obligado cumplimiento, sin olvidar que, como muy bien señala DÍEZ DE VELASCO:

“aun cuando las peculiaridades que la Carta presenta son evidentes, éstas no permiten sostener que se trate de una Constitución con los efectos que las mismas tienen en el Derecho Constitucional interno (...), con independencia de que pueda considerarse que los arts. 1 y 2, en cuanto incluyen propósitos y principios que se aplican a toda la Comunidad Internacional, tengan naturaleza de constitución en el sentido sustantivo y no jurídico-formal del término.”³²¹.

En este sentido, la propia Carta, en cuanto al valor de los preceptos contenidos en la misma, establece en su artículo 103 la prevalencia de la misma respecto de cualquier otra obligación contraída por los Estados miembros en virtud de un convenio de carácter internacional que se oponga o sea contrario a las obligaciones contraídas por éstos en virtud de la Carta, prevalencia ratificada por la Corte Internacional de Justicia en la solicitud para la indicación de medidas provisionales del conocido como *Caso Lockerbie*³²².

La importancia del principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo es de tal magnitud que está considerado como una norma imperativa de Derecho internacional general, una norma de *ius cogens*, y en este sentido, la Carta de las Naciones Unidas es el primer texto con alcance universal que proclama y establece una prohibición expresa del uso

³²¹ DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Op. cit., p.154.

³²² International Court of Justice. *Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom)*, Provisional Measures, Order of 14 April, 1992, I.C.J. Reports 1992, párrafo 39, p. 15 (16).

de la fuerza por parte de los Estados miembros, e incluso de aquellos que no lo son en virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 2: “La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.” Ese carácter imperativo fue ratificado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su *Comentario al Proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados* cuando, al referirse a las normas imperativas de Derecho internacional general o de ius cogens, decía que “las normas de la Carta por las que se prohíbe el uso de la fuerza constituyen por sí mismas un ejemplo patente de norma de derecho internacional que tiene carácter de ius cogens”³²³.

En similares términos se pronunció el Comité especial sobre los *Principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados*, al señalar que este principio no sólo era la piedra angular del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo sino que, siendo un elemento esencial del sistema establecido por la Carta de las Naciones Unidas, lo elevaba a la categoría de ser la base de todos los principios del Derecho Internacional actual, extendiendo la obligación establecida en el artículo 2.4 de la Carta a todos los Estados y no sólo a los miembros de las Naciones Unidas.³²⁴

³²³ Doc. N.U. A/CONF.39/11/Add. 2, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los Tratados, *Proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados con sus comentarios, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 18º período de sesiones*, comentario al art. 50, párrafo 1), p. 71.

³²⁴ “Once again it was generally agreed that this principle was the corner-stone of the contemporary international legal order and of the co-operation, friendly relations and peaceful coexistence of States. The principle of the prohibition of the threat or use of force, being an essential element of the system established by the United Nations Charter, was in reality the basis of all the other principles of present-day international law.” Doc. A/6799 de 26 de septiembre de 1967, Consideration of International Law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations: Report of the Special Committee on Principles of International Law concerning friendly relations and Co-operation among States, párrafos 29 y 46, pp. 30 y 38, respectivamente. Este Comité fue creado por Resolución de la Asamblea General 1966 (XVIII), de 18 de noviembre de 1963, [A/RES/1966 (XVIII)].

Por tanto, respecto de los principios establecidos en el artículo 2 de la Carta, independientemente de su consideración como Constitución al uso en el Derecho interno o no, éstos son aceptados por la comunidad internacional de Estados como normas imperativas de Derecho Internacional general, lo que significa, como es sabido, que no admiten ningún acuerdo que sea contrario a los mismos y sólo pueden ser modificados por una norma posterior de derecho internacional que tenga el mismo rango o carácter³²⁵, lo que necesariamente conlleva la obligación de que deban ser observados y respetados por todas las partes.

Asimismo, su naturaleza jurídica como norma imperativa viene reforzada por otros instrumentos internacionales posteriores a la Carta que han servido, en mayor o menor medida, al propósito de desarrollar estos mismos principios (y algún que otro no recogido en la Carta), instrumentos entre los que cabe destacar la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, que acompaña como anexo a la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970; la *Definición de la Agresión*, que figura en el Anexo de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974; la *Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales*, que figura como Anexo de la Resolución 42/22 de la Asamblea General, de 18 de noviembre de 1987, resolución que llena los vacíos que habían dejado las normas anteriores reafirmando el carácter universal y obligatorio del principio de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Del mismo modo, la Corte Internacional de Justicia, en su Sentencia de 19 de diciembre de 2005 relativa a las *Actividades armadas llevadas a cabo por la República de Uganda en el Territorio de la República Democrática del Congo*, ha destacado la importancia del artículo 2.4 llegando a

³²⁵ La definición de norma imperativa de derecho internacional se encuentra en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.

reconocerlo como piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas: “The prohibition against the use of force is a cornerstone of the United Nations Charter”³²⁶.

Pese a todo, la redacción tan ambigua con la que está redactado este principio en la Carta ha sido y sigue siendo fuente de amplias discusiones particularmente en cuanto a su alcance y sujetos a los que les es aplicable (en referencia a si sólo es aplicable a los Estados o debe extenderse a nuevos actores internacionales que han ido surgiendo desde la aprobación de la Carta en 1945).

No obstante, este principio carecería de eficacia per se, si junto al mismo, y ante cualquier situación de conflicto que implicase o pudiese implicar a uno o varios Estados miembros, la propia organización no estableciera un mecanismo que favoreciese la aplicación de ese principio, es decir, si no estableciera un mecanismo que actuase entre la prohibición al uso de la fuerza y los procedimientos o medidas de reacción que puedan hacerse valer frente a los infractores, mecanismo que se conoce como Sistema de Seguridad Colectiva y el cual, en palabras de CALDUCH CERVERA:

“es un sistema orientado a la organización de la seguridad general de todos los miembros de la sociedad internacional instaurando para ello unas relaciones de cooperación que intentan evitar el recurso a la fuerza y cuyos fundamentos o principios son universales aunque su aplicación admita diversas modalidades y ámbitos (mundial, regional, bilateral, unilateral)”³²⁷.

Paradójicamente, esos mecanismos establecidos en la Carta con el propósito de “salvaguardar” el derecho de un Estado agredido frente a su agresor, actúan al mismo tiempo como excepción a la prohibición de hacer uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es decir, los instrumentos que la Carta pone a disposición de la Organización, a través del Consejo de Seguridad, con el propósito de forzar al Estado transgresor al cumplimiento de la obligación de no hacer uso o amenaza del uso de la

³²⁶ International Court of Justice. *Case concerning armed activities on the territory of Congo (Democratic Republic of Congo v Uganda)*, *Judgement*, I.C.J. Reports 2005, párrafo 148, p. 223 (59).

³²⁷ CALDUCH CERVERA, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Edit. Ceura, Madrid, 1993, p. 278.

fuerza son, a su vez, los mecanismos que la Carta pone a disposición del estado “ofendido” para su propia protección. Estoy hablando, por lo que respecta a la seguridad de cada Estado miembro, de la legítima defensa en caso de ataque armado (art. 51) y, respecto de la seguridad del conjunto de la sociedad internacional, de las medidas que pueden ser llevadas a cabo por el Consejo de Seguridad en virtud de lo establecido en los Capítulos VII y VIII de la Carta, y en concreto, las posibles acciones armadas del artículo 41.

Este instrumento, visto por la mayor parte de la doctrina como mecanismo o piedra angular del sistema de seguridad colectiva exige, inexorablemente, el cumplimiento de unos objetivos por parte de todos los Estados miembros tales como evitar el uso de la fuerza como instrumento de solución de controversias (principio general de renuncia al uso de la fuerza), acompañado de unos procedimientos de solución pacífica de conflictos, así como actuar de manera colectiva frente al agresor a través de un sistema combinado de medidas coercitivas, entre las que se incluyen el posible uso de la fuerza, contra el Estado o Estados que violen el principio general. Es, como señala REGUEIRO DUBRA:

“una especie de *contrato social internacional* cuyo fin es mantener la paz y la seguridad internacionales, estructurado en torno a tres ejes: el primero, la prohibición de forma tajante de la amenaza o el uso de la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales, salvo excepciones previstas expresamente por la propia Carta; el segundo, la instauración de la obligación de resolver las diferencias internacionales por medios pacíficos y la creación de un Tribunal internacional para ello; finalmente, el tercer eje, la instauración un sistema de seguridad colectiva en el seno de la Organización, con el propósito de garantizar la paz y la seguridad internacionales, y cuyo órgano primordial al respecto es el Consejo de Seguridad.”³²⁸

No obstante, el régimen establece como excepciones o causas que pueden justificar el uso de la fuerza por parte de los Estados miembros y, por tanto, que les permite saltarse la prohibición expresa establecida por el artículo 2.4, especialmente

³²⁸ REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2012, p. 58.

en lo relativo al tema de la legítima defensa. Dichas excepciones han sido y son fuente continua de interpretaciones contradictorias en función de los intereses de las partes enfrentadas en el conflicto, a causa de la ambigüedad con la que se redactó gran parte del articulado de la Carta.

Un ejemplo de esta ambigüedad con la que fue redactada la Carta es que, pese a que tanto la Carta como la propia Organización de las Naciones Unidas fueron establecidas en virtud de la voluntad de los pueblos de las Naciones Unidas de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, ésta, la guerra como tal, en sentido genérico³²⁹, sólo aparece citada en el preámbulo de la Carta. En los restantes supuestos (arts. 53.2, 77.1.b. y 107) aparece como referencia explícita a la contienda que en el momento en que se aprobó la Carta se encontraba a punto de concluir, la Segunda Guerra Mundial. Es decir, a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, en cuyo texto la referencia a la guerra es constante³³⁰, en la Carta de las Naciones Unidas no se habla de guerra sino de “actos de agresión” o “quebrantamiento de la paz” al referirse a los conflictos³³¹, prohibiendo no la guerra en sí sino la amenaza o uso de la fuerza armada, circunscribiendo el Sistema de Seguridad Colectiva a los antes mencionados Capítulos VII y VIII de la Carta y, específicamente al tema que nos ocupa del uso de la fuerza armada, a las medidas militares del artículo 42.

Sin embargo, prohibir de una forma tan taxativa el uso de la fuerza por parte de los Estados sin, a su vez, dotarse de unos mecanismos o instrumentos de seguridad

³²⁹ En términos idénticos lo expresa WALDOCK cuando al tratar acerca del nuevo sistema de seguridad establecido en la Carta señala que “the word “war” is clearly used here in a very general sense and this is the only place in the whole Charter where it occurs.”, WALDOCK, Claud Humphrey M., *Op. cit.*, p. 487.

³³⁰ Así se hace en el Preámbulo, 11 (en este artículo no sólo se habla de guerra sino también de la amenaza de guerra), 12, 13, 15, 16 y 17.

³³¹ De hecho, tampoco utiliza la expresión *conflicto armado* que sí utilizan el I Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para definir aquellas guerras que no han sido declaradas (art. 2) o el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los *conflictos armados* sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.

colectiva con los que poder hacer frente a los posibles incumplimientos de los principios y obligaciones establecidos en la Carta, abocaría a la Organización irremediabilmente al fracaso, en el sentido que, ante un ataque (no necesariamente armado) a los intereses o a la soberanía de un Estado, éste debería hacer todo lo necesario (incluso el uso de la fuerza armada) para salvaguardar sus intereses e incluso su propia soberanía. En este sentido, como muy acertadamente señala CARRILLO SALCEDO:

“los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que el recurso a la fuerza podría ser necesario para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva; sin embargo, los principios relativos al uso de la fuerza y su aplicación en cada caso suscitan dificultades extraordinarias, lo que sin duda es muy grave porque el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales depende en gran medida de que haya aceptación y un concepto común acerca de cuándo es lícito y cuándo es legítimo utilizar la fuerza.”³³²

Por tanto, partiendo de la premisa no discutida de que la norma general establecida por la Carta es la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza, veamos cuáles son esas distintas causas justificativas establecidas en el propio texto y que, por un lado, actúan a modo de excepción a la obligación de no hacer en que consiste la prohibición establecida en el artículo 2.4. de la Carta de las Naciones Unidas y, por otro, como mecanismo de seguridad colectiva en manos de la propia Organización de las Naciones Unidas.

c. Causas justificativas del uso de la fuerza establecidas en la Carta.

La prohibición recogida en el artículo 2.4 no es una prohibición parcial, sino que se trata de una prohibición total, que abarca no sólo los usos de la fuerza más graves,

³³² CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, “La prohibición del recurso a la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo”, *Op. cit.*, p. 8.

lo que un amplio sector de la doctrina denomina *usos mayores de la fuerza*, sino que incluye también los menos graves o *usos menores de la fuerza*, es decir, los que implican el empleo de la fuerza militar con carácter temporal, contención de medios y limitada a conseguir unos objetivos concretos y precisos, como pueden ser las represalias o el rescate de nacionales cuyas vidas se encuentren en peligro en territorio de otros Estado. Aun así, no toda amenaza o recurso a la fuerza es contraria al Derecho internacional ya que la propia Carta recoge diversos preceptos que legitiman ciertos usos de la fuerza.

En este sentido, hablar de causas que justifican el uso de la fuerza es hablar de una serie de situaciones concretas que son ampliamente consideradas como excepciones a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza que ha sido establecida por una norma imperativa de obligado cumplimiento contenida en un documento de tal alcance que, de existir la Sociedad Internacional como entidad jurídica internacional, me atrevería a decir que éste no sólo sería su texto constituyente sino que podría considerarse que sería su Constitución en cuanto a norma que ocupa el vértice normativo de la Organización a la cual deben subordinarse el resto de normas, obligaciones y decisiones emanadas de la Organización. Existe amplio consenso en la doctrina en señalar a la Carta de las Naciones Unidas como el texto constituyente (por aquello de ser su texto fundacional) de la Organización, su norma fundamental por la cual deben regirse todos los Estados miembros en sus relaciones internacionales. También señalaba lo paradójico que podría parecer que, junto a los propósitos y principios establecidos en la Carta con el propósito fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales, en el propio texto a su vez se estableciese una suerte de puerta falsa con los que saltarse dichos principios y obligaciones. Esta paradoja, que en realidad no es tal, especialmente si extrapolamos el texto de la Carta al momento histórico en que fue redactado y aprobado, viene dada en el propio texto al recoger de forma expresa la posibilidad de no respetar el principio básico sobre el que se sustenta

todo el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta que, como sabemos, no es otro que la prohibición a todos los Estados miembros de utilizar la fuerza (o la amenaza de su uso) en sus relaciones internacionales. Esa posibilidad de usos legítimos de la fuerza, ampliamente conocida como excepciones al principio general antes mencionado son, por un lado, la legítima defensa que se recoge en el artículo 51 y, por otro lado, el establecimiento, por parte del Consejo de Seguridad, de las medidas coercitivas recogidas en el Capítulo VII de la Carta y, fundamentalmente, lo establecido en los artículos 39, 41 y 42, núcleo del sistema cooperativo de seguridad establecido en la Carta, que permite lo que vendría a entenderse como un uso institucional de la fuerza. Otra excepción al uso de la fuerza, considerada totalmente obsoleta, es la relativa a las acciones que puedan llevarse a cabo contra los Estados enemigos, excepción recogida en el artículo 107 de la Carta, y que trataré más adelante.

Veamos pues en qué consisten dichas excepciones empezando para ello por las acciones que puede llevar a cabo el Consejo de Seguridad y que permiten el incumplimiento “lícito”³³³ del principio general de no uso de la fuerza. Estas excepciones, a priori, tienen como objeto, como he señalado antes, el asegurar o garantizar el cumplimiento de las obligaciones y principios recogidos en la Carta, así como en otros instrumentos vinculantes emanados de la Organización, ante posibles incumplimientos de los mismos o ante conflictos entre Estados miembros.

c.1. Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

La renuncia que los Estados miembros de las Naciones Unidas han hecho a su posibilidad de hacer uso unilateral de la fuerza armada como medio de solución de sus

³³³ Y de ahí la paradoja, ya que si es lícito por definición no hay incumplimiento y viceversa, si hay incumplimiento no hay licitud, por lo que un incumplimiento lícito es una paradoja.

controversias tiene como contrapartida, obligatoria diría yo, el poder disfrutar de una protección derivada del propio sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, la Carta, ante una “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” (art. 39), desarrolla un sistema institucionalizado de mantenimiento de la paz, que incluye medidas coercitivas, en función del cual, las Naciones Unidas deben asegurar la efectividad del principio de prohibición del uso de la fuerza. Sin embargo, como acertadamente señaló BERMEJO GARCÍA, “el problema esencial de cualquier sistema de seguridad colectiva es el de la regulación del recurso a la fuerza como uno de los medios de política nacional de los Estados en las relaciones internacionales” ³³⁴. Para ello, al objeto de regular ese recurso a la fuerza, o sería mejor decir ese no recurso a la fuerza:

“el instrumento principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que se pone en manos de las N.U. es, conforme al art. 1.1 de la Carta, la potestad de «tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz»”³³⁵

siendo el Capítulo VII de la Carta el intento más importante realizado por una Organización internacional por establecer un sistema centralizado de seguridad y cooperación entre Estados soberanos e independientes y por el cual, a expensas de limitar en cierta medida sus tradicionales (y legítimas) prerrogativas en materia de seguridad y defensa, consienten en transferir parte de esa prerrogativa a las Naciones Unidas al objeto de que ésta gestione la solución de los conflictos en los que se vean afectados dos o más Estados en pro de un bien común. No se trata de ceder una parte de la soberanía estatal sino de delegar en la Organización la competencia para resolver una controversia. “El objetivo primario ahora es mantener o restablecer la paz, no

³³⁴ BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 59.

³³⁵ CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, *Op. cit.*, p. 233.

hacer justicia, solucionar definitivamente una controversia o adoptar sanciones contra los infractores, objetivos, en su caso, secundarios.”³³⁶

En este sistema centralizado de seguridad colectiva del Capítulo VII se atribuyen todos los poderes al Consejo de Seguridad el cual podrá actuar en dos frentes, por un lado, con el establecimiento de medidas provisionales, recomendaciones o decisiones que considere necesarias para restablecer y mantener la paz (art. 40), y por otro lado, con la adopción de medidas coercitivas de carácter colectivo que no impliquen el uso de la fuerza (art. 41) tales como bloqueos, ruptura de relaciones diplomáticas, etc., o con medidas que sí pueden llegar a implicar el uso de la fuerza (art. 42). Para actuar en cualquiera de ambos frentes el Consejo de Seguridad debe, con carácter previo, calificar cualquier conflicto que se esté desarrollando al objeto de determinar si se encuentra en alguno de los supuestos de amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, al objeto de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 39).

Como vemos, las medidas que pueden implicar el uso de la fuerza no son la única, ni tan siquiera la primera opción de que dispone el Consejo de Seguridad para obligar a las partes en conflicto a resolver sus disputas por medios pacíficos, pero no cabe duda que son las más contundentes y las que mayor inquietud suscitan. El mecanismo de seguridad así establecido pretende actuar como freno ante posibles situaciones en las que se puedan ver afectados los Estados miembros, dando a entender que ante una vulneración de los compromisos contraídos con la Organización respecto a cómo debe resolverse una controversia entre dos o más Estados, la Organización actuará en la medida que fuese necesaria al objeto de enfriar o resolver la controversia e impedir que ésta pueda degenerar en un conflicto. En definitiva, y aunque pueda parecer lo contrario ya que las operaciones de mantenimiento de la paz son uno de los mecanismos de resolución de controversias más visibles, el sistema de

³³⁶ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 1090.

seguridad colectiva establecido en la Carta es un sistema más enfocado en la prevención que en la ejecución. En este sentido, podemos apreciar cómo el artículo 42 de la Carta, que habilita acciones más contundentes por parte del Consejo de Seguridad con las que mantener la paz y seguridad internacionales sólo serían tomadas en consideración cuando el Consejo de Seguridad estime que las medidas no coercitivas establecidas en el art. 41 no van a ser efectivas (por el tipo, situación o alcance del conflicto o controversia) o, habiéndose puesto en marcha han demostrado no ser efectivas para parar o enfriar el conflicto.

Respecto de las acciones establecidas en el Capítulo VII, el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas al que se le atribuyen en exclusividad todos los poderes en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1). A tales efectos, y con carácter previo al establecimiento de cualquier medida de las establecidas en el Capítulo VII, el Consejo de Seguridad debe determinar que la situación suscitada supone una amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39), es decir, debe calificar los hechos que están teniendo lugar. Esta calificación de la situación no opera de forma automática ya que el Consejo de Seguridad deberá proceder a la misma tras haber investigado de motu proprio cualquier controversia o situación que sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 34). Del mismo modo, las partes en una controversia tienen la obligación de, ante la imposibilidad del arreglo pacífico de la misma, someterla al Consejo de Seguridad (art. 37.1) el cual, de considerar que la continuación de la controversia es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, hará las recomendaciones que considere oportunas al objeto de solucionar la controversia (art. 37.2). Asimismo, tanto la Asamblea General (art. 11.3)³³⁷, el Secretario General (art.

³³⁷ El artículo 11.3 establece que, “La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.”

99)³³⁸ o cualquier Estado miembro o no de la Organización (arts. 35.1 y 35.2, respectivamente)³³⁹, podrán poner en conocimiento del Consejo de Seguridad cualquier controversia que consideren susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

La necesidad o no de que dicha calificación deba ser o no formulada explícitamente, así como su naturaleza, han sido foco de discusiones por parte de la doctrina. Mientras que autores como SAROOSHI³⁴⁰ o QUOC DINH³⁴¹ consideran que la determinación del artículo 39 es un prerrequisito para llevar a cabo cualquier acción bajo el Capítulo VII, otros como CARDONA LLORENS³⁴² son de la opinión que la necesidad que el Consejo de Seguridad califique una situación dentro de alguno de los tipos contenidos en el art. 39, no necesariamente significa que esa calificación deba realizarse de forma expresa, opinión que parece ser compartida por el Consejo de Seguridad. En ese sentido, y pese a que en el seno del Consejo de Seguridad ya se había debatido incluir la referencia explícita del artículo 39 en alguna de sus decisiones³⁴³, lo cierto es que la primera vez que éste invocó de manera expresa el artículo 39 de la Carta fue en la Resolución 232 (1966), de 16 de diciembre de 1966, en la cual el Consejo de Seguridad, actuando de conformidad con los artículos 39 y 41 de

³³⁸ El artículo 99 señala que, “El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.”

³³⁹ El artículo 35.1 y 2. señala, respectivamente, que “1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia, o cualquier situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y 2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.”

³⁴⁰ SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the development of collective security*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 9.

³⁴¹ QUOC DINH, Nguyen, *Droit International Public*, *Op. cit.*, p. 764.

³⁴² CARDONA LLORENS, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, *Op. cit.*, p. 236.

³⁴³ Ver al respecto *La cuestión española* (Repertorio del Consejo de Seguridad, Capítulo XI Consideraciones de las provisiones del Capítulo VII de la Carta, años 1946-1951), o *La cuestión palestina* (Repertorio del Consejo de Seguridad, Capítulo XI Consideraciones de las provisiones del Capítulo VII de la Carta, años 1956-1958), entre otros.

la Carta resuelve que la situación en Rhodesia del Sur constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. También en la Resolución 598 (1987), de 20 de julio de 1987, al declarar que en el conflicto entre la República Islámica del Irán e Iraq existe un quebrantamiento de la paz por lo que actuando de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta, entre otras cosas, exige un alto el fuego y pide al Secretario el envío de un equipo de observadores de Naciones Unidas para que conforme y supervise el cese el fuego, o en la Resolución 660 (1990), de 2 de agosto, en la cual, ante la invasión de Kuwait por fuerzas militares de Iraq, el Consejo de Seguridad determinó la existencia de un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales y, actuando conforme los artículos 39 y 40 de la Carta condenó la invasión de Kuwait por Iraq, exigiendo la retirada de las tropas de Iraq y exhortando a ambos países a iniciar negociaciones para resolver sus diferencias.

Tras estas resoluciones, el Consejo aprobó otras varias en las que, haciendo referencia a alguno de los tipos contenidos en el artículo 39, determinó o expresó preocupación por la existencia de una “amenaza a la paz”, como fue en relación con la situación en el Oriente Medio (el Líbano)³⁴⁴; la situación entre el Iraq y Kuwait³⁴⁵; la situación en la ex Yugoslavia³⁴⁶; la situación en Somalia³⁴⁷; las cuestiones relacionadas con la Jamahiriya Árabe Libia³⁴⁸; y la situación en Liberia³⁴⁹, sin que para ello se haya apoyado de manera expresa en el artículo 39. Es más, si observamos la práctica del

³⁴⁴ Doc. N.U. S/20554, de 31 de marzo de 1989, Declaración de la Presidenta del Consejo de Seguridad en la cual, preocupados por la situación de deterioro en el Líbano, los miembros del Consejo de Seguridad señalaron “el peligro que representa esta situación para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región.”

³⁴⁵ Resoluciones S/RES/674 (1990), de 29 de octubre de 1990, S/RES/687 (1991), de 3 de abril de 1991 y S/RES/688 (1991), de 5 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad.

³⁴⁶ Resoluciones S/RES/713 (1991), de 25 de septiembre de 1991; S/RES/721 (1991), de 27 de noviembre de 1991; S/RES/743 (1992), de 21 de febrero de 1992, del Consejo de Seguridad, entre otras.

³⁴⁷ Resoluciones S/RES/733 (1992), de 23 de enero de 1992 y S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, del Consejo de Seguridad.

³⁴⁸ Resoluciones S/RES/731 (1992), de 21 de enero de 1992 y S/RES/748 (1992), de 31 de marzo de 1992, del Consejo de Seguridad.

³⁴⁹ Resolución S/RES/788 (1992), de 19 de noviembre de 1992, del Consejo de Seguridad.

Consejo de Seguridad podremos comprobar que, aun cuando se han aprobado bastantes resoluciones en las que el Consejo determinó la existencia, o expresó preocupación ante la existencia, de amenazas a la paz y la seguridad regionales y/o internacionales, el artículo 39 no se invocó explícitamente aun cuando se adoptaron medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta, por lo que se podría asegurar que la norma general es no mencionar expresamente y entender implícita la referencia al artículo 39 siempre y cuando actúe en el ámbito del Capítulo VII de la Carta (incluso el propio Consejo de Seguridad señala en algunos volúmenes de su repertorio que las decisiones tomadas explícitamente bajo el artículo 39 han sido excepciones).

En cuanto a las dudas acerca de la naturaleza jurídica o no de la calificación realizada por el Consejo de Seguridad, y su valor frente a los Estados o frente a cualquier otro sujeto internacional, hay que recordar que pese a la naturaleza política del Consejo de Seguridad (sus miembros representan no a la Organización sino a sus propios Estados), las decisiones y resoluciones que emanen del mismo como órgano colegiado son obligatorias para todos los Estados miembros ya que éstos han convenido en aceptar y cumplir las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad (art. 25), con el único límite de proceder de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

En mi opinión, el problema no radica tanto en si debe o no calificarse la situación de manera explícita sino en el alcance y definición que puedan hacerse de los tipos recogidos en el artículo 39: amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. La Carta no define dichos términos³⁵⁰, y debería haberlo hecho teniendo

³⁵⁰ Lo cierto es que, si bien los términos “amenaza a la paz” y “quebrantamiento de la paz” siguen sin ser definidos en ningún documento, dejándose su libre interpretación al Consejo de Seguridad en función de cada situación concreta, el término “agresión” ha sido motivo de amplios debates en un intento por definirlo, como también lo fue en las discusiones previas de los instrumentos más importantes en la materia, Pacto de la Sociedad de Naciones, Protocolo de Ginebra de 1924, Tratado de Lockarno de 1925 y Pacto Briand-Kellogg de 1928. Tras unos primeros intentos en los que, sin definir la agresión, se daban ciertas indicaciones acerca de cómo actuar ante una *apertura de hostilidades* ([Resoluciones A/RES/378

en cuenta que la función encomendada al Consejo de Seguridad en el artículo 39 es de vital importancia para el funcionamiento (o al menos para el correcto funcionamiento) de la Organización. Las Naciones Unidas tienen como propósito principal el “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz (art. 1.1)”. Con tal propósito:

“los Miembros de las Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad (art. 24.1)”.

Para el cumplimiento de su función primordial:

“el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 39)”.

Es decir, la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión es de tal envergadura que es la condición indispensable que abre la vía al Consejo de Seguridad para poder aplicar cualquiera de las medidas establecidas en los artículos 40 (recomendaciones), 41 (medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada) y 42 (medidas que pueden conllevar el uso de la fuerza), o sea, la condición para tomar cualquier acción de las establecidas en el Capítulo VII de la Carta.

No obstante lo anterior, es cierto que gran parte de la doctrina considera que el hecho de no definir los términos a que hace referencia el artículo 39 supone un plus de

(V) A-B y A/RES/380 (V), ambas de 17 de noviembre de 1950, de la Asamblea General], una propuesta de resolución sobre la definición de agresión presentada por la Unión Soviética [Doc. N.U. A/C.1/608, de 4 de noviembre de 1950], un encargo al Secretario General para que presentase un informe detallado sobre la cuestión de la definición de agresión [Resolución A/RES/599 (VI), de 31 de enero de 1952, de la Asamblea General], y otras muchas discusiones al respecto, no fue sino hasta finales de 1974 que la Asamblea General, aprueba la resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, en cuyo Anexo se recoge no sólo la definición de agresión (art. 1) sino también los actos que deben ser considerados como un acto de agresión (art. 3), sin que estos representen una relación *numerus clausus* (art. 5).

discrecionalidad del que dispone el Consejo de Seguridad a la hora de determinar qué actos o hechos pueden ser constitutivos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión lo que le permite adaptarse a cada situación concreta y a la aparición de nuevos tipos de amenazas como puede ser el terrorismo internacional y sus variantes como el ciberterrorismo. Pero al igual que ocurría con la indefinición de las operaciones de mantenimiento de la paz, esta falta de definición unida a la amplia discrecionalidad de los miembros del Consejo de Seguridad, produce cierta inseguridad jurídica respecto a qué situación puede tipificarse dentro del artículo 39 y cuál no. La práctica del Consejo de Seguridad nos muestra que, en esta materia, no se ha tenido un criterio homogéneo a la hora de calificar cuando estamos ante un supuesto de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.

Una vez establecida, implícita o explícitamente, por parte del Consejo de Seguridad la existencia de una situación que es una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión éste debe, en virtud del artículo 39, hacer recomendaciones o decidir la aplicación de las medidas coercitivas dispuestas en los artículos 41 y 42, a fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. La propia redacción del artículo nos indica que una vez constatada o calificada la situación de riesgo como una de las previstas en el propio artículo, el Consejo de Seguridad tiene la obligación de tomar una decisión al respecto no pudiendo sustraerse a dicha obligación. Pero la existencia de esta obligación no implica, aunque pudiese parecerlo a la vista del referido artículo, que una vez calificada la situación en uno de los tipos establecidos en el artículo 39, el Consejo de Seguridad deba pasar directamente a las medidas coercitivas recogidas en los artículos 41 y 42, sino que puede, o bien tomar la decisión de aplicar cualquiera de las medidas establecidas en los artículos mencionados, o bien hacer recomendaciones en virtud no sólo del artículo 39 sino en aplicación de la potestad conferida al propio Consejo de Seguridad en los artículos 36 y 40 de la Carta. En este sentido, según el artículo 36, el

Consejo de Seguridad puede recomendar cualquier procedimiento o método que considere apropiados para solucionar la controversia, como ocurrió en el conflicto entre Reino Unido y Albania en 1946³⁵¹, o en relación a la situación en Chipre en 1990³⁵², o en relación con el conflicto en Ruanda en 1993³⁵³.

Pero es sin duda en el artículo 40, dentro del mismo Capítulo VII de la Carta, donde más se apoya el Consejo de Seguridad, bien de manera explícita (las menos) o implícita, a la hora de tomar sus decisiones respecto de una situación ante la cual ha constatado que supone una amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.³⁵⁴ No obstante, es relativamente habitual que el Consejo de Seguridad establezca algunas medidas que pueden considerarse de carácter provisional al objeto de impedir el agravamiento de una situación, sin hacer referencia específica al artículo 40³⁵⁵.

³⁵¹ Con motivo de un incidente ocurrido el 22 de octubre de 1946 en el Canal de Corfú, ante el cual el Consejo de Seguridad, en la resolución 22 (1947), de 9 de abril de 1947, recomendó que ambos países sometieran dicha controversia a la Corte Internacional de Justicia.

³⁵² Ante la cual el Consejo de Seguridad, en su resolución 649 (1990), de 12 de marzo de 1990, exhortó a los dirigentes de ambas comunidades a proseguir sus esfuerzos por alcanzar libremente un acuerdo mutuamente aceptable y a “cooperar en pie de igualdad con el Secretario General para dar término, en primera instancia y con carácter urgente, a un esquema de acuerdo general”.

³⁵³ Ante el cual el Consejo de Seguridad, en su resolución S/RES/812 (1993), de 12 de marzo de 1993, insistiendo en la necesidad de una solución política negociada, en el marco de los acuerdos firmados por las partes en Arusha, a fin de poner término al conflicto en Ruanda, instó al Gobierno de Ruanda y al Frente Patriótico Ruandés a que reanudaran las negociaciones el 15 de marzo de 1993, conforme a lo convenido, a fin de resolver las cuestiones pendientes con miras a firmar un acuerdo de paz a más tardar a comienzos de abril de 1993.

³⁵⁴ Tal es el caso que hemos visto en la ya mencionada resolución 660 (1990), de 2 de agosto de 1990, relativa a la invasión de Kuwait por fuerzas militares de Iraq, en la cual el Consejo de Seguridad exhorta a Iraq y Kuwait, de conformidad con los artículos 39 y 40, al inicio inmediato de negociaciones con las que resuelvan sus diferencias. También en la resolución S/RES/1696 (2006), de 31 de julio de 2006, mediante la cual el Consejo de Seguridad, preocupado por la proliferación de los riesgos por el programa nuclear iraní y decidido a impedir el agravamiento de la situación, actuando con arreglo al artículo 40, pide a la República Islámica de Irán que adopte sin más demora las medidas solicitadas por la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de la Energía Atómica, y le exige que suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo.

³⁵⁵ Tales medidas serían, por ejemplo, en relación con la situación en la ex Yugoslavia, la resolución S/RES/771 (1992), de 13 de agosto de 1992, en la que el Consejo de Seguridad exige que todas las partes

Pero, estemos ante las recomendaciones efectuadas conforme a los artículos 36, 39 y 40, o ante las medidas provisionales establecidas conforme al artículo 40, en ambos supuestos se desprende que estamos ante una serie de medidas cuya naturaleza es preventiva, es decir, tendentes a evitar el agravamiento de la situación, dirigidas a la parte o partes en conflicto que son las que deben aplicarlas al objeto que no se produzca dicho agravamiento de la situación y, dado su carácter preventivo, a priori no obligatorias para éstas al tratarse de una recomendación. No obstante, pese a la no obligatoriedad de las mismas, si el Consejo de Seguridad considera que las partes no atienden a sus recomendaciones o que no se cumplen con las medidas provisionales, entonces el Consejo de Seguridad, a la vista de dicho incumplimiento y como medio para hacer efectivas sus decisiones, podrá determinar la adopción de las medidas coercitivas establecidas en el artículo 39 y que podrán ser de dos tipos; aquellas que no impliquen el uso de la fuerza armada (art. 41), y aquellas medidas de índole militar que, llevadas a cabo por fuerzas aéreas, navales o terrestres, pueden llegar a implicar el uso de la fuerza (art. 42).

Respecto de las medidas que pueden implicar el uso de la fuerza, el artículo 42 de la Carta establece que:

“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

y los demás interesados en la ex Yugoslavia y todas las fuerzas militares pongan término de inmediato a todas las violaciones del derecho humanitario internacional, la resolución S/RES/1127 (1997), de 28 de agosto de 1997, en la que el Consejo de Seguridad, ante la situación en Angola, exige al Gobierno de Angola y, en particular, a la UNITA que cumplan en su totalidad y sin más demora los aspectos pendientes del proceso de paz y se abstengan de actuar de modo que puedan reanudarse las hostilidades, o la resolución S/RES/2056 (2012), de 5 de julio de 2012, mediante la cual el Consejo de Seguridad, habiendo determinado que la situación en Malí constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales de la región, y actuando conforme al Capítulo VII de la Carta, exhorta todas las partes nacionales interesadas de Malí a que creen las condiciones necesarias para que las autoridades de transición puedan ejercer plenamente sus principales responsabilidades y aseguren la plena restauración y preservación del orden constitucional.

La redacción de este primer párrafo del artículo 42 es muy interesante porque nos muestra el verdadero poder del Consejo de Seguridad respecto de su función primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En primer lugar, no cabe duda que al hablar de fuerzas aéreas, navales o terrestres se está refiriendo a la aplicación de un tipo de medidas coercitivas que constituyen verdaderas sanciones militares que deben llevarse a cabo por fuerzas armadas³⁵⁶ y, en segundo lugar y más importante, que el Consejo de Seguridad puede establecer medidas en virtud de este artículo sin haber pasado, previamente, por el artículo 41, es decir, si el Consejo de Seguridad, tras determinar la existencia de cualquiera de las situaciones recogidas en el artículo 39, estimase que la aplicación de las medidas establecidas en los artículos 40 y 41 “pueden ser inadecuadas”, directamente puede decidir la aplicación de las medidas militares que estime conveniente de entre las establecidas en el artículo 42, sin haber intentado previamente alguna de las medidas (que no impliquen el uso de la fuerza armada) del artículo 41.

No obstante, esta discrecionalidad del Consejo de Seguridad a la hora de poder aplicar las medidas establecidas en el artículo 42, no lleva necesariamente implícita, que dichas medidas llevadas a cabo por fuerzas militares, conlleven, de modo automático, la autorización al uso de la fuerza. Así se desprende, por un lado, del segundo párrafo del artículo 42, cuando al citar algunas de las acciones que pueden tomar las fuerzas armadas señala un tipo de acciones que no lleva aparejada, a priori, el uso de la fuerza, como es el caso de los bloqueos o las demostraciones, y por otro, del artículo 44 de la Carta al disponer éste que “cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza”, lo que a sensu contrario significa que el Consejo de Seguridad puede decidir llevar a cabo medidas de acuerdo con el artículo 42 que no conlleven el uso de la fuerza. Es más, en mi opinión, a la vista de lo establecido en el literal del artículo 44, la posibilidad de hacer uso de la fuerza por las fuerzas armadas

³⁵⁶ El diccionario de la Real Academia de la Lengua define fuerzas armadas como el Ejército, la Armada y la Aviación, es decir, fuerzas terrestres, navales y aéreas, respectivamente.

del artículo 42, deberá haber sido decidida, de manera expresa (o con eufemismos), por el Consejo de Seguridad (“Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza ...”).

Sin embargo, pese a la amplia discrecionalidad que tiene el Consejo de Seguridad a la hora de poder tomar cualquier medida de las establecidas en el artículo 42, lo cierto es que en la propia Carta existe una cierta limitación a dicha discrecionalidad al establecer, en el mismo Capítulo VII, una suerte de procedimiento a seguir por parte del Consejo de Seguridad a la hora de poder ejecutar esas medidas. Ese procedimiento viene regulado en los artículos 43 a 48 de la Carta siendo en el artículo 43 en donde, como ya he señalado en este mismo trabajo, reside el núcleo central del mecanismo de seguridad colectiva establecido en la Carta, previsto con el objetivo de que ante situaciones que puedan suponer una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, los Estados puedan acudir a un mecanismo que les facilite el cumplimiento de la prohibición de hacer uso de la fuerza. En dicho artículo se establece *la obligación*, para todos los Estados miembros, de comprometerse a poner a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas armadas, ayuda y las facilidades que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, cuando éste lo solicite y de conformidad con un convenio o convenios especiales. En tanto dicho convenio o convenios especiales entren en vigor, el Consejo de Seguridad, apoyado en una especie de disposición transitoria (Art. 106 de la Carta)³⁵⁷, podrá acordar cualquier acción que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales, previa consulta con los cinco Estados miembros

³⁵⁷ El artículo 106, situado en el Capítulo XVII de la Carta bajo el epígrafe “Acuerdos transitorios sobre seguridad”, establece que “Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

permanentes del Consejo de Seguridad y, si hubiera lugar, con otros Estados miembros. Por desgracia, es opinión común en la doctrina que la no realización de los Convenios establecidos en el artículo 43 de la Carta ha desprovisto al Consejo de Seguridad del mecanismo “original” con el que hacer frente a esas situaciones.

El hecho de no haberse celebrado dichos convenios especiales ha llevado a que, el Comité de Estado Mayor, órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, creado por resolución del Consejo de Seguridad 1 (1946)³⁵⁸ con el propósito de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo, y que debería haber tenido a su cargo la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad en virtud de los Convenios del artículo 43, se encontró impedido a cumplir con su cometido por, en primer lugar, el rechazo por parte de los Estados miembros a poner a disposición de las Naciones Unidas una fuerza militar permanente y autónoma de éstos, y en segundo lugar, por el aumento de funciones de la Secretaría General respecto del mantenimiento de la paz y la ejecución de los elementos de seguridad de los mandatos del Consejo, dejando reducida la capacidad del Consejo de Estado Mayor a tareas únicamente consultivas con respecto a la labor del Consejo de Seguridad.

Por tanto, al no haber sido invocados hasta el momento los artículos 43 ni 106 de la Carta, el Consejo de Seguridad ha tenido que improvisar otras fórmulas con las que poder aplicar las medidas establecidas en el artículo 42 que impliquen el uso de la fuerza. Entre esas fórmulas podemos encontrar la autorización a los Estados miembros, de manera individual o colectivamente, a que puedan hacer uso de la fuerza a fin de garantizar o restablecer la paz y la seguridad internacionales³⁵⁹; la

³⁵⁸ Resolución S/RES/1 (1946), de 25 de enero de 1946, del Consejo de Seguridad.

³⁵⁹ Por ejemplo, la resolución 221 (1966) de 9 de abril de 1960 [S/RES/221 (1960)], en la que el Consejo de Seguridad pide al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, de manera expresa, que para evitar que cualquier navío pueda saltarse el bloqueo haga uso de la fuerza en caso de ser necesario.

autorización a las operaciones de mantenimiento de la paz³⁶⁰ para que puedan hacer uso de la fuerza en determinadas circunstancias; la autorización al uso de la fuerza a un conjunto de fuerzas multinacionales que actúen en operaciones de paz³⁶¹, o bien, la autorización a los Acuerdos u Organismos regionales reconocidos en el Capítulo VIII de la Carta para que, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en aplicación de lo establecido en el artículo 43 de la Carta, apliquen medidas coercitivas que pueden llegar a incluir el uso de la fuerza³⁶². Para la aplicación de estas fórmulas, el Consejo de Seguridad se ha servido del Capítulo VII de la Carta para invocar y autorizar todas las medidas necesarias, incluido la posibilidad de hacer uso de la fuerza, especialmente la fuerza armada, ante situaciones que no representan, en principio una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, tales como la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales o la libre determinación de los pueblos.

c.2. La legítima defensa.

Pese a estar ampliamente reconocida como excepción a la prohibición del uso de la fuerza, la legítima defensa establecida en el artículo 51 de la Carta no es, a priori, una acción que las Naciones Unidas puedan llevar a cabo en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. A diferencia de lo visto en los epígrafes anteriores, en los que el mecanismo colectivo de seguridad que se recoge en

³⁶⁰ La resolución 161 A (1961), de 21 de febrero de 1961 [S/RES/161 (1961)] fue la primera ocasión en la que el Consejo de Seguridad autorizó a una Operación de Mantenimiento de la Paz, la ONUC, a hacer uso de la fuerza, si procediera, como último recurso.

³⁶¹ La resolución 678 (1990), de 29 de noviembre, fue la primera ocasión en la que el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza armada a una coalición multilateral de Estados que cooperaban con Kuwait.

³⁶² En la resolución 787 (1992), de 16 de noviembre de 1992 [S/RES/787 (1992)], el Consejo de Seguridad autorizó por primera vez a una organización regional (OTAN y UEO) a ejercer acciones coercitivas, de conformidad con los Capítulos VII y VIII de la Carta.

los artículos 39, 41 y 42, y en menor medida en el artículo 40, es un mecanismo sujeto a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de mantener la paz y seguridad internacionales, el establecido en el artículo 51 es un mecanismo de defensa que descansa no ya sobre el Consejo de Seguridad sino sobre los propios Estados considerados de manera individual. Sin embargo, la noción de legítima defensa ha ido desarrollándose de manera tan estrecha y simultánea a la consolidación del principio de prohibición del uso de la fuerza que, hasta la propia Carta de las Naciones Unidas, al consagrar el principio de prohibición del uso de la fuerza, paralelamente situó a la legítima defensa como una de las causas de exclusión a ese principio que permitiese a los Estados recurrir al uso de la fuerza sin incurrir en un hecho ilícito internacional. En este sentido, REGUEIRO DUBRA, considera que:

*“fue la poca funcionalidad del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta lo que impulsó el derecho de legítima defensa en los últimos sesenta y cinco años, favorecido por la parálisis de este sistema de seguridad debido al no desarrollo de los convenios del artículo 43, por un lado, y por el uso abusivo del derecho de veto que durante décadas hicieron los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por otro.”*³⁶³

Este derecho de legítima defensa de los Estados constituye, como ampliamente reconoce la doctrina, un principio básico de Derecho internacional tan arraigado que no puede ser eliminado ni perjudicado por ningún tratado. Esto incluye a la propia Carta de las Naciones Unidas que, de manera taxativa, señala explícitamente la primacía de este derecho frente a cualquier disposición de la Carta que menoscabe ese derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas.

Tanto en Derecho interno como en Derecho internacional, la legítima defensa es considerada como un derecho inherente tanto a la persona como al Estado. Kelsen, de acuerdo con la doctrina de derecho natural, señala que la legítima defensa es “el derecho que tiene un individuo o Estado para defender su persona, propiedad u honor

³⁶³ REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, Op. cit., p. 62.

en contra de un ataque real o inminente.”³⁶⁴ En este sentido, en el caso de la legislación española, el Código Penal³⁶⁵ reconoce la legítima defensa en su artículo 20.4 al determinar la exención de responsabilidad criminal de quienes obren en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren ciertos requisitos³⁶⁶.

En lo que respecta a la Carta, el reconocimiento en el artículo 51 del carácter inmanente o natural del derecho de legítima defensa sugiere que es un derecho cuyo fundamento trasciende a la misma Carta al estar reconocido como un principio básico del Derecho internacional general el cual, por tanto, no puede ser eliminado ni limitado por ningún tratado y cuya existencia es independiente de cualquier derecho positivo. Así lo ha reconocido de manera expresa la Corte Internacional de Justicia en su Fallo de 27 de junio de 1986 sobre el *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América)* al observar que la legítima defensa del artículo 51 sólo tiene sentido si con carácter previo ya existía un derecho natural o inherente de legítima defensa:

*“The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a “natural” or “inherent” right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of a customary nature, even if its present content has been confirmed and influenced by the Charter.”*³⁶⁷

No obstante, sería abusivo pensar, como señala el profesor REMIRO BROTÓNS³⁶⁸, que la legítima defensa consuetudinaria es más amplia que la legítima defensa del art. 51 ya que, de ser así, la regulación del mismo en la Carta de las Naciones Unidas carecería de sentido. Y, en ese aspecto, si bien la Carta presupone la

³⁶⁴ Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, New York, 1950, p. 792.

³⁶⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

³⁶⁶ Existencia de una agresión ilegítima; necesidad racional del medio empleado para impedir o repeler la agresión; y la falta de provocación suficiente por parte del defensor.

³⁶⁷ International Court of Justice. *Military and Paramilitary Activities In And Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, párrafo, 176.

³⁶⁸ REMIRO BROTÓNS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 1064.

existencia de un derecho natural de legítima defensa, al propio tiempo de reconocerlo fija a su vez una serie de limitaciones, su alcance. En cuanto a los requisitos que se establecen en la Carta de las Naciones Unidas para el ejercicio de la legítima defensa individual o colectiva, y que limitan el alcance de ese derecho inmanente son: existencia de un ataque armado previo; adopción provisional de medidas de autodefensa de carácter subsidiario a la acción que tome el Consejo de Seguridad y, en cualquier caso, remisión del asunto al Consejo de Seguridad para que éste adopte las medidas que estime convenientes y necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. De no cumplirse estos requisitos, el derecho de legítima defensa no tendría razón de invocarse y, por tanto, el Estado que lo haga puede llegar a incurrir en responsabilidad internacional al violar el principio que le obliga de abstenerse “de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (art. 2.4)”.

Al igual que ocurre en el derecho interno de la gran mayoría de sistemas jurídicos, en los que de manera más o menos explícita se admite la legítima defensa como un mecanismo de defensa frente a ciertas situaciones de riesgo ante las cuales se puede hacer uso de la violencia contra un agresor en determinadas condiciones sin incurrir en ningún tipo de ilícito penal, tanto el Derecho internacional consuetudinario como la propia Carta de las Naciones Unidas establecen una serie de condiciones o requisitos con el propósito de regular el uso de la misma. En ese sentido, amplios sectores de la doctrina señalan que, según el Derecho internacional consuetudinario, los requisitos que se deben dar para estar ante un supuesto de legítima defensa son: que la acción sea en respuesta a una amenaza inmediata, que sea necesaria al no poder utilizarse otros medios y que sea proporcional al ataque o agresión previa. Estas condiciones de ejercicio de la legítima defensa derivan, según REMIRO BROTONS, “de una práctica inveterada *-necesidad, proporcionalidad e inmediatez-*; otras

corresponden a su articulación con el sistema de seguridad colectiva -*provisionalidad y subsidiariedad*-.³⁶⁹ Las tres primeras condiciones: necesidad, proporcionalidad e inmediatez, surgen o son propias del Derecho internacional consuetudinario, en tanto que las dos restantes: provisionalidad y subsidiariedad, son condiciones íntimamente relacionadas con las anteriores y cuya naturaleza es puramente procesal.

Las condiciones o requisitos de inmediatez, necesidad y proporcionalidad referidas a la legítima defensa, fueron enunciadas por primera vez en 1842 por Daniel Webster, Secretario de Estado norteamericano, en una carta remitida a Henry S. Fox, Embajador británico en Washington el 24 de abril de 1841 con motivo del llamado *Caso del buque Caroline*³⁷⁰, siendo reconocido por la doctrina y el Derecho internacional como el primer antecedente de justificación de legítima defensa.³⁷¹ Aquella noción de legítima defensa, que sería conocida como *fórmula webster* pasó a convertirse en el derecho consuetudinario de la época y exigía la presencia de tres elementos: que la acción fuera respuesta a una amenaza apremiante; que la amenaza

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 1073.

³⁷⁰ Para información acerca de los hechos del Caso Caroline: JENNINGS, Robert Yewdall., "The Caroline and McLeod Cases" en *The American Journal of International Law*, Vol. 32, 1938, pp. 82-99.

³⁷¹ Dichos requisitos fueron enunciados en los siguientes términos: "*Under these circumstances, and under those immediately connected with the transaction itself, it will be for Her Majesty's Government to show, upon what state of facts, and what rules of national law, the destruction of the "Caroline" is to be defended. It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation. It will be for it to show, also, that the local authorities of Canada,- even supposing the necessity of the moment authorized them to enter the territories of the United States at all,-did nothing unreasonable or excessive; since the act justified by the necessity of self-defence, must be limited by that necessity, and kept clearly within it. It must be strewn that admonition or remonstrance to the persons on board the "Caroline" was impracticable, or would have been unavailing; it must be strewn that daylight could not be waited for; that there could be no attempt at discrimination, between the innocent and the guilty; that it would not have been enough to seize and detain the vessel; but that there was a necessity, present and inevitable, for attacking her, in the darkness of the night, while moored to the shore, and while unarmed men were asleep on board, killing some, and wounding others, and then drawing her into the current, above the cataract, setting her on fire, and, careless to know whether there might not be in her the innocent with the guilty, or the living with the dead, committing her to a fate, which fills the imagination with horror. A necessity for an this, the Government of the United States cannot believe to have existed.*", en *British and Foreign State Papers*, 1840-1841, Vol. XXIX, James Ridgway and Sons, London, 1857, p. 1137-1138.

no pudiera evitarse por otros medios; y que la fuerza utilizada fuera proporcional al peligro.

Pero la Carta de las Naciones Unidas, al reconocer el carácter natural o inmanente de la legítima defensa lo hace no sólo a nivel individual, sino que también reconoce la existencia de una legítima defensa colectiva. En el primer supuesto, como hemos visto antes, está claro que la legítima defensa individual es aquella ejercida por un Estado que, con carácter previo, ha sido víctima de un ataque armado. En la legítima defensa colectiva nos encontramos ante una petición de ayuda militar a otro u otros Estados por parte del que ha sido víctima de un ataque armado con el propósito de defenderse de dicho ataque armado. Este carácter colectivo plantea ciertas dudas respecto de su figura como legítima defensa ya que, si bien el Estado víctima es indiscutible que actuaría en defensa propia (en legítima defensa), el otro Estado o Estados que acudan en su ayuda ya no actuarían en legítima defensa, estricto sensu, ya que no al no haber sufrido un ataque armado de manera directa, ya no podría considerarse como un mecanismo de autodefensa sino de un mecanismo de defensa de otro Estado al que están prestando ayuda a través de, generalmente, un acuerdo o convenio en el que se recoge algún mecanismo de ayuda mutua. No escapa a nuestra comprensión que los Estados:

“tienden a firmar tratados de ayuda recíproca en caso de ataque armado que convierten el derecho de legítima defensa en una obligación para las partes contratantes, estableciendo las condiciones que deben reunirse para que los Estados partes del mismo presten su ayuda cuando uno de ellos es atacado (por ejemplo, el Tratado de Washington [art. 5] o el Pacto de Varsovia [art. 4]).”³⁷²

No obstante lo señalado por REGUEIRO DUBRA, cabría indicar al respecto que, en los supuestos señalados en la cita, tanto el Tratado de Washington o Tratado del Atlántico Norte en su artículo 5, como el Pacto de Varsovia o Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua en su artículo 4, al referirse a la ayuda que deben

³⁷² REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, Op. cit., p. 93.

prestarse entre ellos en caso de ataque armado contra uno o varios de los Estados que parte en los mismos, establecen que éstos lo harán de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, en el ejercicio de su derecho de legítima defensa individual o colectiva. Esta remisión explícita a la Carta de las Naciones Unidas me hace dudar si, ante un supuesto hecho que diera pie a la aplicación de dichos artículos, la posible operación de auxilio se llevaría a efecto en virtud de cualesquiera de ambos Tratados o bien estaríamos, por remisión expresa, ante un supuesto del artículo 51 de la Carta. Sobre todo porque en el Capítulo VIII de la misma, al tratar los acuerdos u organismo regionales, a éstos se les prohíbe explícitamente la posibilidad de aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad (art. 53), salvo que estas medidas sean contra Estados enemigos. En este sentido, la primera vez que se invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (y no directamente el artículo 51 de la Carta) fue con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que, como sabemos, tuvieron lugar en territorio de los Estados Unidos. Había transcurrido casi un mes desde los atentados³⁷³.

Coincido con REMIRO BROTONS en que el elemento objetivo de la legítima defensa, o *casus operandi*³⁷⁴ es el ataque armado y sólo el ataque armado de otro

³⁷³ Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 condujeron a la OTAN a invocar el artículo 5 del Tratado de Washington por primera vez en su historia. El Consejo del Atlántico Norte - principal órgano de toma de decisiones políticas de la OTAN - acordó que, si se determinaba que el ataque había sido dirigido desde el extranjero contra los Estados Unidos, sería considerado como una acción contemplada en el artículo 5. El 4 de octubre, habiéndose establecido que los ataques procedían del extranjero, la OTAN acordó un paquete de medidas de apoyo a los Estados Unidos. A solicitud de los EE.UU., se puso en marcha por primera vez una operación antiterrorista - Eagle Assist - desde mediados de octubre de 2001 hasta mediados de mayo de 2002. Consistió en siete aviones radar AWACS de la OTAN que ayudaron a patrullar los cielos de los Estados Unidos. Esta fue la primera vez que los activos militares de la OTAN fueron desplegados en apoyo de una operación del artículo 5. El 26 de octubre del mismo año, la Alianza lanzó su segunda operación antiterrorista en respuesta a los ataques contra los Estados Unidos, Active Endeavour. Elementos de las Fuerzas Navales Permanentes de la OTAN fueron enviados a patrullar el Mediterráneo oriental con objeto de detectar y prevenir la actividad terrorista. En marzo de 2004, la operación se amplió para incluir a todo el Mediterráneo. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Seguridadcolectiva.aspx>, consultada 20 de diciembre de 2016.

³⁷⁴ REMIRO BROTONS, Antonio y Otros, *Derecho Internacional*, Op. cit., p. 1066.

Estado. Sin embargo, el artículo 51 de la Carta no aporta ningún elemento que permita saber con exactitud la amplitud del concepto de ataque armado. Para un amplio sector doctrinal, puede estimarse correcto que por ataque armado debe entenderse tanto la acción de fuerzas armadas regulares a través de fronteras o líneas de armisticio internacionales, como cualesquiera de los supuestos referidos en el artículo 3 del Anexo contenido en la Resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General, acerca de la *Definición de la Agresión*, a saber, la invasión, ataque u ocupación del territorio de un Estado (art. 3.a); el bombardeo del territorio de otro Estado (art. 3.b); el bloqueo de puertos y costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado (art. 3.c); el ataque contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas por parte de otro Estado (art. 3.d), o contra su flota mercante o aérea; la violación de los acuerdos por los que un Estado permite la presencia de tropas extranjeras en su territorio (art. 3.e); la acción de un Estado que pone su territorio a disposición de otro Estado con el propósito de que éste cometa actos de agresión contra un tercer Estado (art. 3.f); y, por último, el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios, a otro Estado con el propósito de que lleven a cabo actos de fuerza armada (art. 3.g).

Por lo que respecta a quién puede invocar la legítima defensa, a tenor de lo establecido en el artículo 51 de la Carta, parece que es una facultad propia de los Estados miembros y, en concreto, del Estado miembro que ha sufrido el ataque: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas.”

En cuanto a la autoría de un ataque armado, la Carta de las Naciones Unidas se refiere, en el artículo 51, al ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, sin precisar la condición de autor. No obstante, tratándose la Carta de las Naciones Unidas de un tratado internacional, cuya vinculación y efectos se circunscribe a los

Estados miembros³⁷⁵, el ejercicio del derecho de legítima defensa sólo podrá invocarse y ejecutarse frente a un Estado, o al menos debe ser atribuible a un Estado en particular. Sin embargo, y especialmente como hemos visto tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, mucho se está debatiendo acerca de la posible responsabilidad internacional de otros sujetos que no son el Estado, lo que según diversos autores vendría dado por la visión Estado-individuo-Estado. REGUEIRO DUBRA, considera que:

“cuando un particular comete un acto ilícito que cumple las características de un ataque armado y para ello sigue las instrucciones o está bajo el control efectivo de un Estado, ese Estado no sólo será el responsable del acto ilícito, sino que también habrá de atenerse a las consecuencias derivadas del mismo, en este caso a la posibilidad del ejercicio, por parte del Estado víctima, de su derecho de legítima defensa.”³⁷⁶

Y ésta parece ser la premisa que se utilizó al desencadenar los ataques contra Afganistán en 2001, e Irak en 2003³⁷⁷, tras los atentados del 11 de septiembre, al ser estos países acusados de dar refugio, amparo y entrenamiento a los terroristas de Al Qaeda.

Finalmente, en relación a que el ataque armado se haya producido con anterioridad al ejercicio de la legítima defensa, la interpretación no es pacífica, ya que existe un gran debate por parte de la doctrina internacionalista a la hora establecer qué condiciones se deben reunir para considerar que estamos ante esta figura. Para un

³⁷⁵ Con la salvedad, respecto de los Estados no miembros, de lo establecido en el artículo 2.7. de la Carta que señala: “La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

³⁷⁶ REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, Op. cit., p. 100.

³⁷⁷ En el caso de la 2ª Guerra del Golfo, si bien por parte de la Administración Bush no se pudo demostrar la existencia de armas químicas y biológicas, ni evidencias de que Irak estuviera involucrado en los ataques, hubo una importante campaña de prensa en EE.UU. que planteó vínculos entre Osama Bin Laden y Sadam Hussein para justificar un ataque. Ver: *Revista de Marina*, Volumen 120, Nº 874, mayo-junio 2003, Armada de Chile, Chile; AA.VV., “La segunda guerra del golfo: Irak, 2003”, *Monthly Review*, Nº 1, Octubre 2004, en <https://www.monthlyreviewencastellano.com/1-guerra-de-irak>, y artículo publicado en el periódico El País el 5 de septiembre de 2002: https://elpais.com/internacional/2002/09/05/actualidad/1031176803_850215.html, (consultado 10-05-2016).

sector doctrinal, el artículo 51, en relación con el artículo 2.4 de la Carta, marca los límites entre lo que debe entenderse como legítima defensa y lo que no. Si se cumplen las condiciones allí establecidas (que el ataque armado se haya producido y que vaya dirigido contra la integridad territorial o contra la independencia política del Estado atacado) estaremos ante un supuesto de legítima defensa y, de no ser así, de no cumplirse alguno de ellos, puede llegar a desvirtuarse la licitud de las medidas tomadas pudiendo incurrir al Estado o Estados que las aplican en un hecho ilícito internacional que podría suponer una violación del Derecho internacional del que podría derivarse una posible responsabilidad internacional. Para otro sector, en cambio, el artículo 51 no debe interpretarse de manera restrictiva ya que, con la aparición de un nuevo tipo de armas de largo alcance, como los misiles, el momento en que se tuviese constancia fehaciente del ataque (al caer sobre el territorio) podría ser ya tarde para aplicar cualquier medida defensiva. Lo mismo ocurre con los nuevos conflictos asimétricos o con el terrorismo internacional en los que, en raras ocasiones, existe una amenaza previa. Ello ha generado una cascada de nuevos conceptos vinculados en mayor o menor medida a la legítima defensa, tales como la legítima defensa preventiva, el ataque preventivo e incluso las represalias que, al intentar justificarlos con la legítima defensa, no hacen más que enturbiar la ya de por sí complicada interpretación acerca del alcance del artículo 51.

En cualquier caso, no cabe duda de que el concepto de la legítima defensa ha ido evolucionado a la par que el concepto de uso de la fuerza, motivado, entre otros, por supuestos como el terrorismo internacional cuyo punto de inflexión fue el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. que provocó, como sabemos, la invasión de Afganistán por parte de tropas de los Estados Unidos e Inglaterra (operación Libertad Duradera) con el objetivo de encontrar al considerado autor intelectual de los atentados, Osama Bin Laden, y el derrocamiento del gobierno talibán por apoyar a grupos terroristas como Al Qaeda, intentado justificarlo como un acto de

legítima defensa. También la proliferación de armas de destrucción masiva suponen una amenaza latente a la integridad de cualquier Estado y de sus nacionales.

c.3. Acciones contra “Estados enemigos”. El artículo 107 de la Carta.

Por extraño o anacrónico que pueda sonar en pleno siglo XXI la expresión *Estado enemigo*, lo cierto es que la Carta de las Naciones Unidas contiene, a día de hoy, una tercera excepción a la prohibición del uso de la fuerza establecida en el artículo 2.4 que tiene que ver con dicha expresión. Me refiero, como ya he mencionado en alguna ocasión en este trabajo, a la establecida en el artículo 107 de la Carta el cual dispone:

“Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.”

A tales efectos, la propia Carta en el artículo 53 apartado 2 indica lo que debe entenderse por Estado enemigo disponiendo que “el término Estados enemigos (...) se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de la Carta”. En este sentido, lo que en esos artículos se reconoce es una excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales al entender que, cualquier acción (incluso una acción armada) llevada a cabo por los Estados signatarios de la Carta o por acuerdos regionales (los del art. 52), dirigida contra uno de los Estados considerados (en aquel momento) como Estado enemigo de cualquiera de los signatarios, no estaría prohibida por el principio recogido en el art. 2.4, siempre que se trate de una acción ejercida como resultado de la segunda guerra mundial, es decir, la causa de la acción debe venir motivada por algún suceso que tenga relación con la segunda guerra mundial. Un cierto límite a la posibilidad de ejercer estas acciones viene dado por lo señalado en el artículo 53.1, *in fine*, al señalar que estas acciones podrán ser llevadas a cabo “hasta tanto que a

solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados”. Y de ahí lo del cierto límite, ya que la posibilidad de que sea el Consejo de Seguridad (la Organización) el encargado de llevar a cabo cualquier acción, recae única y exclusivamente en la voluntad de alguno de los Estados interesados en realizar dicha solicitud al Consejo de Seguridad, sin que estén obligados, por tanto, a efectuarla.

No obstante, hay bastante unanimidad en la doctrina en declarar que este artículo 107, y la referencia que se realiza a Estado enemigo en los artículos 53 y 77 de la Carta, ha quedado obsoleto y sin justificación, en parte, por la transitoriedad que ya de por sí representa su incardinación en el Capítulo XII de la Carta (Acuerdos Transitorios sobre Seguridad) pero, fundamentalmente, por el hecho de que el contexto internacional actual es completamente diferente al que podríamos encontrar en 1945. Los llamados “Estados enemigos” de la *Segunda Guerra Mundial*, una vez éstos han sido admitidos como Estados miembros de las Naciones Unidas y han aceptado los principios y obligaciones recogidos en la Carta, carece de sentido que puedan ser considerados como enemigos, por lo que se hace muy difícil sostener la permanencia en la Carta de dicha referencia a Estados enemigos³⁷⁸.

³⁷⁸ Según aparece en el *Repertorio de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas*, la aplicación y la interpretación del Artículo 107 fueron objeto de discusión cuando, al examinar ciertos temas del programa, algunos representantes afirmaron que las Naciones Unidas no tenían competencia para examinarlos. En varias ocasiones en la Asamblea General, y una vez en el Consejo de Seguridad, se afirmó que las Naciones Unidas, en virtud de las disposiciones del Artículo 107, no eran competentes para examinar una determinada cuestión. Por lo que respecta a la Asamblea General, la oposición a su examen se manifestó respecto de diversas objeciones destinadas a los Estados interesados en el Tratado de Paz con Italia. También, respecto del problema de la independencia de Corea, o en cuanto al respeto de los derechos del hombre y a las libertades fundamentales en Bulgaria y en Hungría, habida cuenta de las disposiciones de la Carta y de los tratados de paz, con inclusión de la cuestión de las libertades religiosas y cívicas, especialmente en relación con las causas seguidas recientemente contra dignatarios eclesiásticos. Lo mismo sucedió con la cuestión de Formosa; con la denuncia de la inacción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en cuanto a los prisioneros de guerra detenidos en el territorio de la URSS que ésta no ha repatriado y sobre cuya situación no ha informado; con el nombramiento de una comisión internacional imparcial dependiente de las Naciones Unidas con encargo de efectuar una investigación simultánea en la República Federal Alemana, en Berlín, y en la zona soviética de Alemania,

El intento de enmienda a esta situación tan anacrónica tuvo su respuesta con la aprobación por la Asamblea General de la resolución A/RES/50/52, de 14 de diciembre de 1995, la cual, reconociendo que los cambios sustanciales que han tenido lugar en el mundo, han hecho que las cláusulas de “Estado enemigo de los artículos 53, 77 y 107 de la Carta hayan pasado a ser obsoletas, en el punto 3 de su parte dispositiva:

“Expresa su intención de iniciar en el primer período de sesiones que resulte oportuno el procedimiento establecido en el Artículo 108 de la Carta de las Naciones Unidas para la enmienda de la Carta, con efecto para el futuro, mediante la supresión de las cláusulas de “Estado enemigo” de los Artículos 53, 77 y 107.”

El proyecto de esta resolución³⁷⁹ fue presentado por Egipto tomando como base el *Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización* de 29 de marzo de 1995³⁸⁰. El proyecto fue aprobado por 122 votos a favor, ninguno en contra y 6 abstenciones (Cuba, Jamahiriya Árabe Libia, Líbano, República Popular Democrática de Corea, Sudán y Sri Lanka). Casi diez años después de esta resolución, la Asamblea General, en la resolución A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, se reafirmaba en su determinación de eliminar las referencias a Estados enemigos en los siguientes términos:

a fin de determinar si la situación allí existente permite la celebración de elecciones realmente libres en dichas zonas, o con la cuestión de un llamamiento a las potencias signatarias de la Declaración de Moscú de 1 de noviembre de 1943, para que den pronto cumplimiento a sus compromisos respecto de Austria. Todos los temas mencionados fueron incluidos en el programa (orden del día) de la Asamblea General, aprobándose resoluciones referentes a estos temas, con excepción de las objeciones destinadas a los Estados interesados en el Tratado de Paz con Italia y de la cuestión de Formosa.

En cuanto al Consejo de Seguridad, uno de los representantes (URSS), basándose en las disposiciones del Artículo 107, se opuso a que se incluyera en el programa (orden del día) y se examinara el tema “Notas idénticas, fechadas el 29 de septiembre de 1948, dirigidas al Secretario General por los Gobiernos de la República Francesa, los Estados Unidos de América y el Reino Unido” (Doc. N.U. S/1020 y S/1020/Add.1), que tenían que ver con unas medidas impuestas por las autoridades soviéticas en Berlín. La cuestión, relacionada con la situación en Berlín, fue incluida en el programa (orden del día) y fue examinada por el Consejo. Se propuso un proyecto de resolución, pero éste fue rechazado.

Para mayor información al respecto, *Vid., Repertorio de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas*, Volumen V (1945-1954), pp. 399-412.

³⁷⁹ Doc. N. U. A/C.6/50/L.15, de 28 de noviembre de 1985, de la Asamblea General.

³⁸⁰ Doc. N.U. A/50/33, Suplemento Nº 33, de 29 de marzo de 1995, en concreto el punto VI, párrafos 64-65,

“Teniendo en cuenta la resolución 50/52 de la Asamblea General, de 11 [sic] de diciembre de 1995, y recordando las deliberaciones conexas celebradas en la Asamblea General, teniendo presente la razón profunda por la que se fundaron las Naciones Unidas y contemplando nuestro futuro común, decidimos eliminar las referencias a “Estados enemigos” en los Artículos 53, 77 y 107 de la Carta.”³⁸¹

Sin embargo, y como ocurre en casi todo lo que afecta al intento de reforma o modernización de la Carta, tanto en los debates efectuados por el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización³⁸², como en las observaciones formuladas por la Sexta Comisión de la Asamblea General al respecto de los Informes del Comité Especial, no se ha alcanzado ningún acuerdo manteniéndose hasta la fecha de realización de este trabajo, la referencias en la Carta a los Estados enemigos.

Dejando a un lado, por tanto, lo establecido en la Carta respecto a la posibilidad de llevar a cabo acciones coercitivas contra Estados enemigos, como una excepción (obsoleta) a la prohibición del uso de la fuerza, respecto de las otras dos excepciones al principio de no uso de la fuerza, en los dos últimos capítulos de este trabajo analizaré la posibilidad de hacer uso de la fuerza en dos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cuyo único nexo en común es, por un lado, que no pueden ser consideradas operaciones coercitivas como las que posibilita el Capítulo VII de la Carta y, por otro, que en ambos casos operan bajo un mandato del Consejo de Seguridad. Al tratarse en ambos supuestos de un tipo de operación, las operaciones de mantenimiento de la paz, en las que no cabe la posibilidad de considerarlas ni como una operación coercitiva de las que se pueden establecer a través del Capítulo VII ni, por supuesto, como una operación colectiva activada en uso de la legítima defensa

³⁸¹ Resolución A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, de la Asamblea General, por la que se aprueba el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, párrafo 177.

³⁸² Este Comité Especial fue establecido por la Asamblea General mediante resolución 3499 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, con el propósito de, entre otros, examinar en detalle las observaciones recibidas de los gobiernos respecto a las sugerencias y propuestas relativas a la Carta de las Naciones Unidas.

ante un ataque armado previo, a priori, este tipo de operaciones no estarían contempladas como excepción a la prohibición del uso de la fuerza.

A tal fin, en el *Capítulo 8*, analizaré la posibilidad de que por parte de los integrantes de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, bajo mando y control de la propia Organización, se pueda llegar a hacer uso de la fuerza, y en qué condiciones, dejando para el *Capítulo 9* (y último), la autorización al uso de la fuerza a un tipo de operaciones, que aun cuando actúan bajo mandato del Consejo de Seguridad, el mando y control de la misión se lleva a cabo por los Estados que aportan las fuerzas, y por tanto, no pueden considerarse como operaciones de Naciones Unidas, si no como operaciones autorizadas por Naciones Unidas. Me refiero a las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por fuerzas multinacionales.

Capítulo 8. Uso de la fuerza por parte de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

A lo largo del presente trabajo hemos visto cómo, en muchos documentos de las Naciones Unidas, en especial en aquellos que hacían referencia a las operaciones de mantenimiento de la paz, se reafirmaba la vigencia de los principios tradicionales de imparcialidad, consentimiento y no uso de la fuerza salvo en legítima defensa, como principios fundamentales de las OMPs. En la primera parte de este trabajo veíamos cómo en la práctica se reconoce que las operaciones de mantenimiento de la paz, aun cuando de manera expresa no se indique nada al respecto en el mandato, a nivel táctico pueden hacer uso de la fuerza en legítima defensa siempre y cuando sea necesario para su autodefensa. Es decir, el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz, circunscrito originariamente al ámbito de la legítima defensa, es un hecho que ya desde las primeras operaciones no suscitó ninguna duda relevante al tratarse, como señalan gran parte de la doctrina, de un derecho, el de autodefensa, contenido en una norma ampliamente admitida en el Derecho internacional general.

“El derecho internacional general se regía por los principios de defensa propia o autodefensa; o sea, todo miembro de la comunidad internacional que sufriera una violación de sus derechos estaba legítimamente facultado para recurrir a la fuerza.”³⁸³

³⁸³ BETSALEL PALOMBO, Regina, *Seguridad Colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1965, p. 32.

Es cierto que, en cuanto al uso de la fuerza por parte del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, se entendía que ese uso debería ser utilizado como último recurso, debiendo ser una respuesta proporcional al acto que se está intentado evitar y no usarse con el propósito de castigar o tomar represalias por hechos que hubiesen acaecido con anterioridad:

“A hallmark of UN peacekeeping and a key characteristic that distinguishes it from enforcement is the norm constraining peacekeepers from using force except in self-defence. Even in self-defence, force may only be used as a last resort. It is also to be used proportionately: only sufficient force may be employed to achieve the objective of ending the immediate threat and prevent, as far as possible, loss of life or serious injury. Force should not be initiated, except possibly after continuous harassment, when it may become necessary to restore a situation so that the UN can fulfil its responsibilities. Force should not be used to punish or retaliate for previous incidents. The principal tools of the peacekeeper are negotiation and persuasion, not the use of force.”³⁸⁴

Como vimos en la primera parte, estas operaciones que por su naturaleza responden a la idea originaria de operaciones del Capítulo VI y medio de la Carta, es decir, de naturaleza preventiva con cumplimiento más o menos estricto de los tres principios originarios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no uso de la fuerza salvo en legítima defensa, han dado paso a otras operaciones que se han desplegado en situaciones en las que, por su inestabilidad, el Consejo de Seguridad se ha visto obligado a autorizar en el propio mandato la posibilidad de “emplear todos los medios necesarios”. Dicha expresión, como vimos, es una forma eufemística o discreta utilizada por el Consejo de Seguridad para autorizar la posibilidad de hacer uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, con la finalidad de disuadir cualquier intento de interrumpir por la fuerza el proceso político “subyacente” que toda operación de mantenimiento de la paz lleva implícito. También, con el propósito de proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico y/o asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público. Esta autorización “robusta” va

³⁸⁴ FINDLAY, Trevor, *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford University Press, New York, p. 14

desdibujando, sin duda, la ya de por sí difuminada línea que separa una operación de mantenimiento de la paz de una operación coercitiva más propia del Capítulo VII.

La evolución en la tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz, o mejor la ampliación de sus funciones, ha llevado a que, si bien siguen sin suscitarse dudas al respecto, lo que realmente está generando mucho debate es el alcance de ese posible uso de la fuerza.

“La cuestión de cómo y cuándo el personal de mantenimiento de la paz puede utilizar la fuerza ha adquirido un sentido de renovada urgencia a la luz de los contextos cambiantes y exigentes en los que se despliegan las misiones de mantenimiento de la paz, y en vista también de los mandatos firmes autorizados recientemente por el Consejo de Seguridad. Hasta la fecha, las operaciones de mantenimiento de la paz han estado utilizando la fuerza en legítima defensa o en defensa de su mandato, por ejemplo, para la protección de los civiles. (...) Muchos países que aportan contingentes y fuerzas de policía han subrayado la importancia de adherirse a los tres principios de mantenimiento de la paz (consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa o en defensa del mandato) en sus interacciones con el Grupo [en referencia al Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz]; otros países que aportan contingentes y fuerzas de policía han recalcado la necesidad de que las operaciones de mantenimiento de la paz sean más firmes y tengan menos aversión al riesgo, habida cuenta de los entornos hostiles en los que se despliegan estas operaciones.”³⁸⁵

La indefinición, propia de las operaciones de mantenimiento de la paz, es la que ha servido para poner en el mismo plano misiones tan dispares como la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) y la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), pasando por la muy citada Misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC)³⁸⁶, que si bien en un primer momento respondía básicamente a los parámetros que estableció Dag Hammarskjöld, es decir, naturaleza consensual, consentimiento del Estado en donde se despliegan, imparcialidad y uso de la fuerza sólo en caso de legítima defensa, en sendas resoluciones posteriores [S/RES/161

³⁸⁵ Doc. N.U. S/2015/1036, de fecha 28 de diciembre de 2015, del Consejo de Seguridad, p. 3.

³⁸⁶ Establecida por resolución 143 (1960), de 14 de julio, del Consejo de Seguridad [A/RES/143 (1960)], con el mandato inicial de garantizar la retirada de las fuerzas belgas de la República del Congo, ayudar al Gobierno a mantener el orden público y prestarle asistencia técnica, a través de la prestación de la asistencia militar que pudiera necesitar el gobierno de la República del Congo.

(1961) y S/RES/169 (1961)] fue ampliado su mandato convirtiéndose de esa manera en la primera operación a la que se le autorizaba de manera explícita a usar la fuerza, si fuera necesaria, en cumplimiento del mandato. Y, en este sentido, es indiferente la catalogación de las operaciones de mantenimiento de la paz por generaciones o por periodos de tiempo ya que, al adaptarlas al conflicto en cuestión, el Consejo de Seguridad puede decidir establecer una Misión de Observadores, más cerca de las tradicionales (o de primera generación) y, a continuación, establecer una misión multidimensional en la que se incluya la posibilidad de hacer uso de la fuerza.

Esa evolución o adaptación al entorno de los conflictos es lo que ha llevado al Consejo de Seguridad a, primero excepcionalmente, y actualmente en la mayor parte de operaciones creadas, establecer unos mandatos “robustos” en los cuales de manera más o menos explícita, velada o expresamente, autorizar el uso de la fuerza más allá de la que sería propio de la legítima defensa. Un punto de inflexión respecto a dicha autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa fue la incorporación a los mandatos de las operaciones la referencia explícita a la protección de los civiles. En este sentido, la resolución 1296 (2000) del Consejo de Seguridad³⁸⁷, estableció que los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Este tipo de mandatos, en los que a la posibilidad de hacer uso de la fuerza para la propia autoprotección del personal de la misión, se añade la protección a la población civil, son los que un amplio sector doctrinal viene denominando con diversas expresiones como mandatos amplios, sólidos, enérgicos o robustos para distinguirlo de alguna manera de los mandatos tradicionales.

³⁸⁷ Resolución S/RES/1296 (2000), de 19 de abril del Consejo de Seguridad, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

a. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz con mandatos robustos

Hoy nadie pone en duda³⁸⁸, que las operaciones de mantenimiento de la paz deben respetar estrictamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y que el respeto de los principios básicos del mantenimiento de la paz, (consentimiento de las partes, imparcialidad y la no utilización de la fuerza salvo en caso de legítima defensa), son esenciales para el éxito de sus operaciones.

No obstante, si analizamos los informes del Comité Especial de operaciones de mantenimiento de la paz, observamos que hay una sutil diferencia, a partir de marzo de 2006, pues al referirse al principio básico de no utilización de la fuerza salvo en caso de legítima defensa se añade, a continuación, la expresión “*y en defensa del mandato autorizado por el Consejo de Seguridad*”. Y esta diferencia es la que va a determinar el auge de mandatos en los que el Consejo de Seguridad autoriza, con mayor o menor claridad, el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa. No quiero decir con esto que otros documentos no reflejen la misma idea ya que, de hecho, son innumerables los documentos, informes, resoluciones, etc. de las Naciones Unidas que expresan los principios fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz en términos similares. Esa coletilla “en defensa del mandato” es una diferencia sutil respecto al uso de la fuerza en legítima defensa que lleva implícito el hecho de que no sólo se está autorizando a defenderse ante un ataque cierto, probable e inminente que afecta directamente al personal de la misión, sino que se está autorizando a utilizar cualquier medida, incluso la fuerza, para defender lo que el mandato establece, se trate de la protección de civiles, los corredores humanitarios o las fronteras.

³⁸⁸ Ver, por todos, el Documento N.U. A/58/19, de 26 de abril de 2004, Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo en el periodo de sesiones sustantivo de 2004, párrafos 35 y 36, p. 6.

En paralelo al *desarrollo forzado*³⁸⁹ de las operaciones de mantenimiento de la paz, que ya he tratado en la primera parte de este trabajo, podemos comprobar cómo se ha asistido a la vez a una evolución (o desarrollo forzado por la situación) de la autorización a hacer uso de la fuerza a los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, o sería mejor decir, a una extensión de las excepciones del principio de no uso de la fuerza porque, no hemos de olvidar, que la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es una norma de Derecho Internacional General que afecta no sólo a los Estados sino también a las Naciones Unidas con la salvedad de las excepciones que hemos visto, por ello, el uso de la fuerza por parte de las OMPs debe ser entendido como una excepción a dicho principio. En este sentido, es posible distinguir con claridad tres situaciones fruto de esa evolución: el uso de la fuerza en legítima defensa, el uso de la fuerza en defensa del mandato y, una más reciente autorizando el uso de la fuerza en cumplimiento del mandato.³⁹⁰

No cabe duda que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueden usar la fuerza si se utiliza en legítima defensa. VACAS FERNÁNDEZ es, en este sentido, muy contundente:

³⁸⁹ Esta expresión, que comparto totalmente, fue utilizada con gran acierto por GOULDING cuando al hablar de la *evolución* de las operaciones de mantenimiento de la paz tomaba el concepto evolución como una metáfora biológica que implicaba un proceso relativamente tranquilo en el que, por ensayo y error, organismos desarrollan formas más eficientes de responder a un entorno cambiante, hecho que en el caso de las OMPs no había sucedido dado el gran aumento de la actividad del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, por lo que el concepto desarrollo forzado representaba mejor lo que había sucedido: “*The title, 'The evolution of peacekeeping', was chosen about a year ago. (...). The biological metaphor seemed an accurate way of describing what was going on.*

However, the word evolution implies a comparatively leisurely process in which, by trial and error, organisms develop more efficient ways of responding to a changing environment. A year later, the metaphor seems less apt. 1992 saw an almost five-fold increase in United Nations peacekeeping activity; (...). Today 'the forced development of peacekeeping' might be a better title.”. GOULDING, Marrack, “The Evolution of United Nations Peacekeeping”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 69, Nº 3, julio 1993, p. 451.

³⁹⁰ Vid. *Supra*, página 109.

*“Todo ser humano puede recurrir a la legítima defensa individual, lleve o no un casco azul, tenga o no el derecho a llevar armas y usar armas defensivas. (...) En este sentido, cualquier trabajador de Naciones Unidas, por ser persona, puede recurrir a la legítima defensa individual, forme parte de una OMP o dependa de un grupo de estudio de la FAO o de UNICEF.”*³⁹¹

Por tanto, discutir acerca de si las fuerzas de una operación de mantenimiento de la paz pueden o no utilizar la fuerza es una discusión carente de sentido dado que el uso de la fuerza en legítima defensa forma parte sustancial del propio concepto de mantenimiento de la paz originario llegando a configurarse, como hemos visto a lo largo de este trabajo, en uno de los principios básicos y fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz junto a los mencionados de imparcialidad y consentimiento de las partes. Sin embargo, este uso tenía ciertos límites ya que debía ser utilizado de manera proporcional a la amenaza que se pretendía evitar debiendo emplearse sólo la fuerza necesaria para lograr el objetivo de frenar la amenaza y evitar posibles daños a su persona o incluso la muerte. En la propia información proporcionada en la página web de la Organización, aunque el texto pertenece al documento conocido como *Doctrina Capstone*³⁹², se puede leer que:

*“una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sólo debe usar la fuerza como medida de última instancia. Se debe calibrar siempre de manera precisa, proporcionada y adecuada, aplicando el principio de la mínima fuerza necesaria para lograr el efecto deseado, y manteniendo al mismo tiempo el consentimiento para la misión y su mandato.”*³⁹³

El propio Consejo de Seguridad, a través de una nota de su Presidente,³⁹⁴ en relación con el informe del Secretario General Boutros Boutros-Ghali “Un programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”³⁹⁵ declaraba el “derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las

³⁹¹ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 142.

³⁹² United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, Op. cit..

³⁹³ <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml#noforce>, accedido en 10 de enero de 2017.

³⁹⁴ Doc. N.U. S/25859, 28 de mayo de 1993.

³⁹⁵ Doc. N.U. S/25996, de 15 de junio de 1993.

medidas que correspondan para su legítima defensa”, situándolo al mismo nivel que el derecho a la legítima defensa de los Estados consagrado en derecho internacional a través del artículo 51 de la Carta. FINDLAY lo interpreta aludiendo al hecho que si los Estados tienen reconocido el derecho a la legítima defensa y que las fuerzas armadas son las principales defensoras del Estado, cuando estas fuerzas armadas actúan en nombre de las Naciones Unidas disfrutan del mismo derecho que los Estados de donde proceden:

*“He also posited the right of states to selfdefence, a concept now embodied in international law, including in Article 51 of the UN Charter. Since armed forces are the main defenders of the state, they are assumed to derive their collective right of self-defence from the right of states to self-defence. Armed personnel are assumed to enjoy this right even when acting on behalf of the UN.”*³⁹⁶

En términos similares se posiciona VACAS FERNÁNDEZ al considerar que las OMPS, como órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, para el cumplimiento del mandato para el que fueron creadas tienen a su disposición una serie de instrumentos entre los cuales se encuentra, en todo caso y sin necesidad de que el Consejo de Seguridad lo establezca expresamente en una Resolución, el uso de la fuerza armada en legítima defensa.³⁹⁷ Y así fue ratificado por el Consejo de Seguridad al reconocer el derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan para su legítima defensa.³⁹⁸

En cuanto al alcance del uso de la fuerza permitido en legítima defensa, ya desde las primeras operaciones de mantenimiento de la paz se vino a consagrar el hecho que la expresión legítima defensa no sólo incluía la de la propia persona, algo de por sí normal, como hemos visto en la segunda parte de este trabajo, sino que incluía “la defensa de los puestos, locales y vehículos de las Naciones Unidas objeto de un

³⁹⁶ FINDLAY, Trevor, *The use of force in UN Peace Operations*, Op. cit., p. 15.

³⁹⁷ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 147.

³⁹⁸ Doc. N.U. S/25859, Op. cit.

ataque armado, así como el apoyo a otro personal de la Fuerza objeto de un ataque armado,”³⁹⁹ señalándose además que “en el ejercicio de la legítima defensa, se aplicará siempre el principio de la fuerza mínima y sólo se utilizará la fuerza armada cuando hayan fracasado todos los medios pacíficos de persuasión.”⁴⁰⁰ Es decir, para que se pudiese llegar a hacer uso de la fuerza en legítima defensa, con carácter previo debían cumplirse tres requisitos, en primer lugar, la existencia de un ataque armado previo (necesidad), en segundo lugar, el uso de fuerza mínimo para repeler el ataque (proporcionalidad) y, por último, que tenga carácter subsidiario, es decir, que sea el último recurso tras el fracaso de todos los medios pacíficos de que se dispongan para intentar resolver la situación, requisitos que, por otro lado, no son en sí mismos requisitos de la operaciones de mantenimiento de la paz sino que son de Derecho internacional consuetudinario. El alcance de la legítima defensa en este sentido es lo que ha venido a conocerse comúnmente como interpretación estricta de la legítima defensa.

Para amplios sectores de la doctrina⁴⁰¹, la utilización de la fuerza más allá de esta interpretación estricta de la legítima defensa por las operaciones de mantenimiento de la paz, en contraste con las operaciones coercitivas del Capítulo VII, sólo podría llevarse a cabo con el consentimiento de las partes y, teniendo en cuenta que para éstas esa autorización podría significar la autorización al uso de la fuerza contra ellos mismos, por lo que, en principio, es difícil que ese consentimiento “extra” se pueda llegar a conceder. Comparto esa idea partiendo de la premisa que las

³⁹⁹ Doc. N.U. S/5553, de 11 de abril de 1964, Nota del Secretario General que incluye la Aide-mémoire de 10 de abril de 1964 sobre algunas cuestiones relativas a la misión y actuación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre, párrafo 16.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, párrafo 18.

⁴⁰¹ Ver al respecto, por ejemplo, DÍAZ BARRADO, Cástor M. *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza*,..., *Op. cit.*, pp.265 y ss.; IGLESIAS, VELASCO, Alfonso J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz*..., *Op. cit.*, pp. 205 y ss.; REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, *Op. cit.*, pp. 462-473, y, especialmente, VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, *Op. cit.*, pp. 141-186.

operaciones de mantenimiento de la paz no son operaciones coercitivas del Capítulo VII y, por tanto, aun cuando en su mandato se contemple la posibilidad de hacer uso de la fuerza, con mención expresa al Capítulo VII, el despliegue sobre el terreno, las tareas a llevar a cabo y el posible alcance del uso de la fuerza deben contar con el consentimiento y la cooperación de las partes.

Sin embargo, la práctica, reacia a circular por la senda establecida, pronto dio muestras de que algo no funcionaba con esta interpretación estricta de la legítima defensa, ya que se producían ataques que no iban dirigidos específicamente contra ellos sino dirigidos a impedir el cumplimiento del mandato dado por el Consejo de Seguridad. Así, en el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 340 (1973)⁴⁰² del Consejo de Seguridad,⁴⁰³ éste sugiere una serie de directrices a tener en cuenta por el personal armado de la operación entre las que señala, en su letra d) que:

“la Fuerza estará provista de armas de carácter defensivo solamente. No empleará la fuerza como no sea en defensa propia. La defensa propia incluirá la resistencia a los intentos, mediante uso de la fuerza, de impedirle el desempeño de sus funciones de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad.”

Es decir, ya se vislumbra un concepto ampliado de legítima defensa cuyo alcance excedía al ámbito de lo que venía entendiéndose como legítima defensa individual o estricta.

Pero, independientemente del alcance visto hasta el momento, lo que queda fuera de toda duda es que el elemento objetivo para la aplicabilidad de la legítima defensa por parte del personal de la misión es la existencia de un ataque armado previo. Sin que se produzca ese ataque previo, el posible uso de la fuerza armada que

⁴⁰² Mediante la resolución S/RES/340 (1973) de 25 de octubre de 1973, el Consejo de Seguridad, a la vista de la situación existente entre Egipto e Israel en el Canal de Suez, decide constituir una Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II) con el propósito de supervisar el cese el fuego inmediato y completo exigido en la misma resolución.

⁴⁰³ Doc. N.U. S/11052/Rev. 1, de 27 de octubre de 1973.

se pudiese producir, por mínimo que fuese, no estaría contemplado como excepción a la regla general de no hacer uso de la fuerza. Es decir, el personal que participa en las operaciones no puede, en ningún caso, tomar la iniciativa en el uso de las armas, considerando que este hecho, la prohibición de tomar la iniciativa en el uso de las armas, es el elemento básico que distingue una operación de mantenimiento de la paz de una operación de combate, para las cuales sería necesaria la adopción de una resolución tomada en virtud del Capítulo VII.⁴⁰⁴

Sin embargo, el Consejo de Seguridad, ante ciertas situaciones inestables, ha ido confiriendo a las misiones de mantenimiento de la paz lo que él mismo ha calificado como un mandato “robusto”, a través del cual las ha autorizado a «emplear todos los medios necesarios» para disuadir los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza, proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico y/o asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público, es decir, les ha dado la posibilidad de hacer un uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, posibilidad que ya dio a entender en la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de mayo de 1993,⁴⁰⁵ de la que ya hemos hablado, al mostrar la disposición del Consejo de Seguridad, a adoptar medidas adecuadas contra las partes que no acaten sus decisiones y el derecho del Consejo a autorizar que se utilicen todos los medios necesarios para que las fuerzas de las Naciones Unidas cumplan su mandato. No obstante, el mismo Consejo de Seguridad se aprestaba a aclarar que, aunque en la base a veces pueden parecer similares, el mantenimiento de la paz robusto no debía confundirse con la imposición de la paz, tal como contempla el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ya que el mantenimiento de la paz robusto implica el uso de la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión y/o las partes principales del conflicto,

⁴⁰⁴ Doc. N.U. A/3943, de 9 de octubre de 1958, Informe del Secretario General: Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza, párrafo 179, p. 32.

⁴⁰⁵ Doc. N.U. S/25859, *Op. cit.*

en tanto que la imposición de la paz no requería del consentimiento de las partes principales y puede implicar el uso de la fuerza militar a nivel estratégico, con la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

Precedente de este tipo de mandatos robustos lo encontramos, según amplio consenso en la doctrina, en la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC)⁴⁰⁶ en la cual, ante la imposibilidad de cumplir con el mandato de la misión, el Consejo de Seguridad, a través de sus resoluciones S/RES/161 (1961) de 21 de febrero de 1961 y, sobre todo, en la S/RES/169 (1961) de 24 de noviembre de 1961, autorizaba al Secretario General a emprender una acción vigorosa, con inclusión en su caso del uso de la fuerza en la medida necesaria para cumplir con los objetivos establecidos en el mandato de la misión. En este sentido, FINDLAY considera que si bien la ONUC comenzó como una misión de mantenimiento de la paz tradicional, modelada sobre la base de la UNEF y, al igual que ésta, con autorización al uso de la fuerza únicamente en defensa propia y como último recurso, la operación en el Congo al estar desplegada en un teatro de operaciones muy diferente al de la UNEF, el concepto de legítima defensa tuvo que ampliarse de manera considerable:

“The selfdefence concept was considerably extended as new requirements arose, such as the need to prevent peacekeepers being disarmed and attacked, their posts and installations being besieged and their mandated activities being disrupted.”⁴⁰⁷

También en diversos informes del Secretario General respecto de la UNEF II, establecida por resolución del Consejo de Seguridad S/RES/340 (1973), de 25 de octubre de 1973, o la UNIFIL, establecida por resolución del Consejo de Seguridad

⁴⁰⁶ El mandato inicial de la ONUC, establecido en la resolución 143 (1960), de 14 de julio de 1960, era asegurar la retirada de las fuerzas belgas de la República del Congo, para ayudar al Gobierno a mantener la ley y el orden y proporcionar asistencia técnica. La función de la ONUC se modificó posteriormente para incluir el mantenimiento de la integridad territorial y la independencia política del Congo, impedir el estallido de la guerra civil y asegurar la eliminación del Congo de todas las fuerzas militares extranjeras, los paramilitares y los asesores no bajo el mando de las Naciones Unidas, y todos los mercenarios.

⁴⁰⁷ FINDLAY, Trevor, *The Use of Force in UN Operations*, Op. cit., p. 82.

S/RES/425 (1978), de 19 de marzo de 1978, señala en idénticos términos que entre las directrices de la misión, “la Fuerza estará provista de armas de carácter defensivo solamente. No empleará la fuerza como no sea en defensa propia. La defensa propia incluirá la resistencia a los intentos, mediante uso de la fuerza, de impedirle el desempeño de sus funciones de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad.”⁴⁰⁸ La regla del uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa del mandato por parte del personal armado de las operaciones de mantenimiento de la paz fue oficializada definitivamente en el documento *General Guidelines for Peacekeeping Operations* de 1995, el cual señala que:

*“desde 1973, las directrices aprobadas por el Consejo de Seguridad para cada fuerza de mantenimiento de la paz han estipulado que la legítima defensa se considera que incluye la resistencia a los intentos por métodos contundentes para impedir que la fuerza de mantenimiento de la paz en el cumplimiento de sus deberes bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Esta es una concepción amplia de la “legítima defensa”, que podría interpretarse como que autoriza a personal de las Naciones Unidas para abrir fuego en una amplia variedad de situaciones.”*⁴⁰⁹

Posteriormente, esto mismo es reiterado en el documento de 2008 conocido como *Doctrina Capstone*⁴¹⁰ que recoge los principios y directrices por los que deben guiarse las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Reiterar hasta la saciedad que las operaciones de mantenimiento de la paz se rigen por los principios de imparcialidad, consentimiento y no uso de la fuerza salvo en legítima defensa parecía apuntar a que esta interpretación ampliada del uso de la fuerza en legítima defensa, la denominada defensa del mandato, sería una excepción que tendría lugar ante situaciones de conflicto con mayor inestabilidad u hostilidad. Sin embargo, es fácil comprobar cómo a partir de 1990, sin duda muy influenciado por los sucesos acaecidos en Ruanda, Somalia o Srebrenica y el fracaso de las operaciones

⁴⁰⁸ Docs. N.U. S/11052/Rev. 1, *Op. cit.* y S/12611 de 19 de marzo de 1978, respectivamente.

⁴⁰⁹ Doc. N.U. UN/210/TC/GG95, October 1995, *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, párrafo 35, p. 20.

⁴¹⁰ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, *Op.cit.*, p. 34.

allí desplegadas, es rara la resolución del Consejo de Seguridad en la que junto a la autorización implícita del uso de la fuerza en legítima defensa no se autorice, así mismo, el uso de la fuerza en defensa del mandato, al añadirles lo que ha venido conociéndose como mandato humanitario. De hecho, de las 15⁴¹¹ operaciones de mantenimiento de la paz en curso llevadas a cabo por Naciones Unidas, 6 de ellas⁴¹² incluyen en su mandato la autorización expresa a utilizar todos los medios necesarios para desempeñar su mandato, es decir, la posibilidad de hacer uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, en tanto que otras 4⁴¹³ se encuentran desplegadas bien con el apoyo de una coalición de Estados u Organismos regionales con autorización del Consejo de Seguridad a hacer uso de la fuerza, bien con el apoyo de operaciones de paz de organismos regionales autorizados por el Consejo de Seguridad a hacer uso de la fuerza, de ser necesario. Esto representa que algo más del 60% de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, directa o indirectamente, disponen de mandatos “robustos” en los cuales se les autoriza a utilizar todos los medios necesarios para el desempeño de su mandato lo que posibilita, por mucho que siga tirando de eufemismos, el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa contemplada en la concepción tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Tras los sucesos ya vistos de Ruanda, Somalia y Srebrenica, el por entonces Secretario General Kofi Annan, en su *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*,⁴¹⁴ entre otras cuestiones, se pregunta “¿cómo deberíamos responder ante situaciones como las acaecidas en Ruanda y Srebrenica y ante las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”, y en las que los civiles son los que siguen soportando el

⁴¹¹ UNTSO; UNMOGIP; UNFICYP, FNUOS; FPNUL; MINURSO; UNMIK; ONUCI; MINUJUSTH; UNAMID; MONUSCO; UNISFA; UNMISS; MINUSMA y MINUSCA.

⁴¹² UNAMID, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, MINUSCA y MINUJUSTH.

⁴¹³ ONUCI, MINUSMA, UNMIK y UNMIK.

⁴¹⁴ Doc. N.U. A/55/1 Suplemento N° 1, de 30 de agosto de 2000, párrafo 37.

peso de esos violentos conflictos, como víctimas de ataques directos, bombardeos indiscriminados, violaciones y tortura sexual, reubicación forzosa, la denegación o la restricción del acceso a la asistencia humanitaria y numerosas otras violaciones de los derechos humanos. Podríamos haber dicho que la respuesta a esa pregunta formulada por Kofi Annan vino dada por el documento conocido como *Informe Brahimi*⁴¹⁵ si no se hubiese dado el hecho que este informe fue presentado unos días antes, el 21 de agosto de 2000, ante la Asamblea General. En este informe se pone de manifiesto la necesidad de facultar explícitamente al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para proteger a los civiles que se encuentren en situaciones de conflicto y que ante la presencia de actos de violencia contra civiles debería estar autorizado para poner fin a esos actos, de acuerdo con sus medios, en aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas. También pone de manifiesto dicho informe algo que he mencionado más arriba respecto a la no tan excepcionalidad de la autorización al uso de la fuerza más allá de la legítima defensa en los mandatos del Consejo de Seguridad al constatar que:

*“desde el fin de la guerra fría, estos mandatos complejos y riesgosos han sido más la regla que la excepción: las operaciones de las Naciones Unidas han tenido que escoltar la distribución del socorro cuando la situación era tan peligrosa que las operaciones humanitarias no podían continuar sin riesgo para su personal, han tenido que proteger a las víctimas y posibles víctimas del conflicto cuando se encontraban en mayor peligro.”*⁴¹⁶

Lo cierto es que el Consejo de Seguridad, con anterioridad, ya se había hecho eco de la situación de los civiles en los conflictos armados. La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL)⁴¹⁷ fue la primera operación de mantenimiento de la paz a la que el Consejo de Seguridad encomendó formalmente un mandato en materia de asistencia a la población civil mediante la Resolución S/RES/511 (1982), de 18 de junio, al autorizar a la fuerza a que, en la medida en que las circunstancias se lo

⁴¹⁵ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809, de 21 de agosto de 2000. *Op. cit.*

⁴¹⁶ *Ibidem*, párrafo 19.

⁴¹⁷ Operación establecida por resolución S/RES/425 (1978), de 19 de marzo de 1978, del Consejo de Seguridad.

permitiesen, procurasen brindar su protección y su asistencia humanitaria a la población de la zona. En su resolución 1296 (2000), el Consejo de Seguridad estableció que:

*“los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.”*⁴¹⁸

Acciones que podrían, por lo tanto, provocar la acción del Consejo de Seguridad, que “velará cuando proceda y sea viable, porque se encomienden mandatos adecuados a las misiones de mantenimiento de la paz y se les dote de recursos suficientes para proteger a los civiles que vean amenazada su integridad física de manera inminente”.

Desde la UNIFIL, muchas han sido las operaciones de paz que han contado con mandatos humanitarios o de protección a los civiles, pero de forma especial, a partir de los años noventa. Da la impresión que tomó buena nota el Consejo de Seguridad de las recomendaciones reflejadas en el *Informe Brahimi* ya que, en el Anexo de la resolución 1327 (2000), de 13 de noviembre de 2000, el Consejo de Seguridad no sólo resuelve conferir a las operaciones de mantenimiento de la paz unos mandatos claros, convincentes y viables⁴¹⁹, sino que señala la posibilidad que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan entrar en combate en defensa del mandato, al destacar que:

“las normas para trabar combate aplicadas por las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deben cumplir plenamente con las disposiciones jurídicas de las operaciones y con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y deben

⁴¹⁸ Resolución S/RES/1296 (2000), de 19 de abril del 2000, del Consejo de Seguridad, párrafo 2.

⁴¹⁹ “Comprometiéndose a velar por que las tareas de las operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas sean apropiadas a la situación sobre el terreno, incluidos factores tales como las perspectivas de éxito, la posible necesidad de proteger a la población civil y la posibilidad de que algunas partes traten de quebrantar la paz mediante actos de violencia.” Párrafo 1, punto II del Anexo que acompaña la resolución 1327 (2000).

enunciar claramente las circunstancias en que puede utilizarse la fuerza para proteger a todos los componentes de la misión y a todo su personal, militar o civil, y propiciar el cumplimiento del mandato de la misión.”⁴²⁰

Esta posibilidad, es la plasmación de la idea apuntada en el *Informe Brahimi* que señalaba que:

“una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito. Ello quiere decir que las unidades militares de las Naciones Unidas deben poder defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta. Las normas para entablar combate no deben limitar la acción de los contingentes a respuestas proporcionales sino que deben prever réplicas que sirvan para silenciar una fuente de fuego mortífero dirigida contra los contingentes de las Naciones Unidas o contra la población que éstos deben proteger y, en situaciones particularmente peligrosas, no deben obligar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.”⁴²¹

Esto significa, en palabras del Grupo de Alto Nivel, que en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza⁴²², lo que representa, según opinión mayoritaria de la doctrina y mía propia, que si el uso de la fuerza en legítima defensa va implícito en los propios fundamentos de las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque no se cite, la exigencia de que se cite dicha posibilidad es porque, en estos casos, este uso de la fuerza va más allá de lo que consideramos una interpretación estricta de la legítima defensa.

Con todo, la evolución (o desarrollo forzado) del concepto de uso de la fuerza en legítima defensa, pasando de una interpretación estricta a una interpretación ampliada, en la que se incluye el posible uso de la fuerza en defensa del mandato, sigue sin ser considerada como una medida coercitiva, sino algo que va implícito en los fundamentos de la propia operación. Y ciertamente tiene sentido, ya que si las operaciones de mantenimiento de la paz se desplegasen sobre el terreno con el propósito de cumplir las tareas encomendadas en el mandato, pero no se las dotase de

⁴²⁰ Resolución S/RES/1327 (2000), de 13 de noviembre de 2000, del Consejo de Seguridad, Párrafo 2, punto II del Anexo.

⁴²¹ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809, *Op. cit.*, párrafo 49.

⁴²² *Ibidem*, párrafo 51

mecanismos que posibiliten que estas tareas puedan realizarse, no tiene sentido el despliegue. Y esos mecanismos están claros: la diplomacia y, subsidiariamente y como último recurso, el uso de la fuerza en defensa del mandato.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no son un instrumento para imponer la paz, es decir, un instrumento coercitivo del Capítulo VII, afirmación que nadie discute. Sin embargo, como hemos visto, pueden usar la fuerza a nivel táctico, siempre con la autorización del Consejo de Seguridad y si se actúa en legítima defensa o en defensa del mandato. Y, en este sentido es recogido por la *Doctrina Capstone* al señalar que:

*“Although on the ground they may sometimes appear similar, robust peacekeeping should not be confused with peace enforcement, as envisaged under Chapter VII of the Charter. Robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the authorization of the Security Council and consent of the host nation and/or the main parties to the conflict. By contrast, peace enforcement does not require the consent of the main parties and may involve the use of military force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2(4) of the Charter, unless authorized by the Security Council.”*⁴²³

La diferencia, pues, consiste en distinguir claramente que el uso de la fuerza a nivel táctico es un uso de la fuerza pasivo, es decir, como defensa ante un ataque que ya se ha producido o se está produciendo, en tanto que el uso de la fuerza a nivel estratégico es un uso de la fuerza activo, es decir, que pueden tomar la iniciativa en el uso de la fuerza sin que se haya producido un ataque previo, por lo que en el primer caso estaremos ante una operación de mantenimiento de la paz y, en el segundo caso ante una operación de intervención, es decir, coercitiva.

Pero si respecto de lo hasta aquí señalado existe bastante aceptación por parte de la doctrina de que esto es así, con las justificaciones vistas, al principio de este epígrafe he señalado respecto al uso de la fuerza por parte de las operaciones de

⁴²³ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, *Op. cit.* p. 34-35.

mantenimiento de la paz que estas comprendían tres situaciones⁴²⁴, el uso de la fuerza en legítima defensa, el uso de la fuerza en defensa del mandato y, una más reciente, el uso de la fuerza en cumplimiento del mandato. En este último supuesto, es decir, la autorización al uso de la fuerza en cumplimiento del mandato, he de reconocer que, pese a las dudas expresadas en la parte primera de este trabajo, respecto de su carácter excepcional⁴²⁵, éstas, al menos por el momento, eran infundadas. Como vimos en esa Parte primera, con la resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2098 (2013), de 28 de marzo de 2013, se autoriza a la MONUSCO⁴²⁶, aparte de adoptar todas las medidas necesarias para cumplir con el mandato, la creación:

“con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz, de una “Brigada de Intervención”, (...) con la responsabilidad de neutralizar a los grupos armados (...) y teniendo plenamente en cuenta la necesidad de proteger a los civiles y mitigar los riesgos que se planteen durante cualquier operación militar, así como antes y después, llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas mediante la Brigada de Intervención.”⁴²⁷

Dicha excepcionalidad del mandato, en aquel momento, no fue tal, ya que poco tiempo después de esta resolución el Consejo de Seguridad utilizó una fórmula parecida respecto de la Misión de Estabilización Integrada Multidimensional de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) en la que de forma expresa autorizó a tropas francesas para que, operando de manera paralela a la MINUSMA especialmente en el norte de Mali, “hacer uso de todas las medidas necesarias para estabilizar los

⁴²⁴ Utilizo conscientemente el término “situación”, ni evolución ni desarrollo forzado, para distinguir el alcance del uso de la fuerza al entender que ésta, el hecho de usar la fuerza, siempre es la misma pero la situación por la que se puede producir es diferente.

⁴²⁵ “Teniendo en cuenta la historia de la Organización, con las nuevas pautas establecidas en esta operación no considero que estemos ante un punto y final sino más bien ante un punto y aparte”. *Vid.* Parte Primera, p. 74.

⁴²⁶ Como sabemos, operación de mantenimiento de la paz desplegada en la República del Congo.

⁴²⁷ Resolución S/RES/2983 (2013), de 28 de marzo, del Consejo de Seguridad, párrafos 9 y 12 de la parte dispositiva.

principales centros de población y, en este contexto, llevar a cabo medidas activas para prevenir el regreso de elementos armados a esas zonas”⁴²⁸.

Cuatro años después de que se aprobaran dichas resoluciones no me consta que se haya reproducido en el mandato de ninguna otra operación por lo que, en estos momentos, no cabe más que aceptar lo aludido sobre el carácter excepcional de la creación de la Brigada de Intervención y sus *operaciones ofensivas selectivas*.

Sin embargo, e independientemente de la excepcionalidad de ambos mandatos, lo que parece innegable, es que éstos suponen una ruptura de las reglas del juego que hasta ese momento habían regido para las operaciones de mantenimiento de la paz. Ya no se trata de interpretar de forma estricta o amplia el alcance del uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa del mandato, se trata, más bien, de retorcer la idea subyacente en el mismo (defensa) hasta dejarlo prácticamente irreconocible.

El propio concepto de *defensa* lleva implícito, en sí mismo, la respuesta a un hecho que se está produciendo y es por esa razón por lo que el consenso mayoritario en la doctrina es que el uso de la fuerza, al que se faculta emplear a las fuerzas de mantenimiento de la paz, es un uso de la fuerza *pasivo*, en la que el requisito fundamental del mismo es la respuesta a un ataque que se está produciendo por lo que, dado el carácter supletorio del mismo para los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz, en el sentido que es el último recurso a utilizar una vez se constata que la diplomacia ha fallado, es poco probable que este personal pueda anticiparse al ataque actuando en virtud de lo que algunos autores llaman, legítima defensa *activa o interceptiva*⁴²⁹, *anticipada*⁴³⁰ o *preventiva*⁴³¹, según su alcance, en

⁴²⁸ Resolución S/RES/2100 (2013), de 25 de abril de 2013, del Consejo de Seguridad, párrafo 16, a) i).

⁴²⁹ Sería aquella en la que se da la situación que el ataque armado ya se ha iniciado pero todavía no ha tenido efectos frente a las fuerzas de mantenimiento de la paz. Aquí es donde se incardinaria el concepto de defensa del mandato.

⁴³⁰ En este caso, el ataque armado todavía no se ha iniciado pero por los preparativos que están efectuando alguna de las partes, se tiene cierto nivel de certeza que éste se va a producir.

oposición al concepto tradicional, que sería una legítima defensa *reactiva*, es decir, aquella en la que se actúa cuando se ha sufrido o se está sufriendo un ataque. En este mismo sentido se pronuncia VACAS FERNÁNDEZ al señalar que:

*“ni teóricamente ni con base en la práctica de ninguna de las OMPs de Naciones Unidas quepa admitir una ampliación del concepto de legítima defensa que suponga superar el límite generalmente aceptado, incluso por el Secretario General de que exista un ataque armado previo.”*⁴³²

Por tanto, si admitimos, la legitimidad del uso de la fuerza en legítima defensa por parte de los componentes armados de las operaciones de mantenimiento de la paz, en respuesta a un ataque armado (interpretación estricta), y el uso de la fuerza en defensa del mandato, en respuesta a situaciones que les impidan el cumplimiento del mandato (interpretación amplia), ¿dónde tendríamos que ubicar el uso de la fuerza en cumplimiento del mandato, caso de la resolución 2098 (2013), cuando en virtud de este mandato, se autoriza a hacer uso de la fuerza, no ya en respuesta a un ataque armado sino, tomando la iniciativa, *llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas*?, es decir, a efectuar operaciones de combate.

Llegados aquí cabe reflexionar un momento; las operaciones de mantenimiento de la paz sabemos que son un instrumento no contemplado en la Carta de las Naciones Unidas, pero a las que se las reconoce por ser un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, lo que lleva implícito el estar bajo su dirección, mando y control, y que su funcionamiento está sometido al cumplimiento de tres principios fundamentales: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa (y en defensa del mandato). Las fuerzas de las operaciones de mantenimiento de la paz no son las previstas en el artículo 43 ni las previstas en el artículo 47. No son, por tanto, fuerzas que puedan hacer uso de medidas coercitivas de las previstas en el Capítulo VII, “ni están destinadas a cumplir objetivos militares ni tiene funciones militares

⁴³¹ En este supuesto, ni siquiera hay datos objetivos que sustenten la preparación de un ataque, pero hay una asunción totalmente subjetiva que éste se va a producir.

⁴³² VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza...*, Op. cit., p. 182.

que excedan de las necesarias para mantener una situación pacífica.”⁴³³ Hasta este momento, se caracterizaban por el cumplimiento, más o menos estricto, de los principios tradicionales con las que se las reconocen y por la prohibición de tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, es decir, tenían derecho a hacer uso de las armas para responder por la fuerza a un ataque armado pero no para efectuar acciones ofensivas.

En este sentido, HENN considera que “a las fuerzas de mantenimiento de la paz no se les permite tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, desde el momento en que hacerlo supondría cruzar la línea que distingue las operaciones no coercitivas de las coercitivas.”⁴³⁴ Y así lo reconoce el informe del Grupo de Alto nivel al señalar que:

*“las Naciones Unidas no se dedican a la guerra. Cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo, con la autorización del Consejo de Seguridad, en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta”*⁴³⁵.

El uso de la fuerza por parte de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tal y como señala la *Doctrina Capstone* siempre tiene consecuencias políticas y a menudo puede dar lugar a circunstancias imprevistas.⁴³⁶

No se discute, por tanto, la capacidad del Consejo de Seguridad para promover acciones armadas que superen los límites establecidos en el artículo 2.4 y 51 de la Carta, siempre y cuando ese uso coercitivo de la fuerza lo sea a través de los mecanismos de seguridad colectiva establecidos en el Capítulo VII de la Carta y siguiendo el procedimiento allí establecido. Lo que se discute es que, con la

⁴³³ Doc. N.U. A/3943, de 9 de octubre de 1958, Informe del Secretario General, Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza (FENU I), párrafo 15.

⁴³⁴ HENN, Francis, “Keeping the Peace: A military perspective”, en D. Bourantonis & M. Evriviades (eds.), *A United Nations for the Twenty-First Century. Peace, Security and Development*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 201-224, citado por VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza ...*, Op.cit, p. 186.

⁴³⁵ Doc. N.U. A/55/305 – S/2000/809, Op. cit., párrafo 53.

⁴³⁶ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, Op. cit., p. 34-35.

MONUSCO⁴³⁷, el Consejo de Seguridad autoriza como medida para alcanzar los objetivos del mandato, *llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas* mediante la Brigada de Intervención, *ya sea unilateralmente o conjuntamente* con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo, tarea que sobrepasa, con mucho, los límites hasta ahora considerados proporcionales del uso de la fuerza por parte de una operación de mantenimiento de la paz con el denominado mandato robusto. En este punto, es indiferente el hecho que esas operaciones ofensivas se lleven a cabo a instancia y con el consentimiento del Gobierno de la República Democrática del Congo a través de la denominada Brigada de Intervención ya que, independientemente del nombre, dicha Brigada forma parte de la MONUSCO puesto que, como de manera explícita se recoge en la parte dispositiva de la resolución 2098 (2013), en el párrafo 9, la Brigada de Intervención está integrada por personal que se encuentra dentro de la dotación máxima de efectivos autorizados (19.815), operando bajo el mando directo del Comandante de la Fuerza el cual, a su vez, está bajo el mando y control del Secretario General que actúa por delegación del Consejo de Seguridad.

No se trata, por tanto, de fuerzas “ajenas” a la misión que actúan en colaboración de la misma, con un mandato robusto o enérgico, a las que se autoriza a tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo sus tareas, como es en el caso antes mencionado de la MINUSMA, en la que ya no es el personal de la misión sino tropas francesas, bajo mando francés y no del Comandante de la Fuerza (aunque sí en coordinación con él), a las que operando de manera *paralela* al personal de la MINUSMA se les autoriza, entre otras tareas, a *llevar a cabo medidas activas* para prevenir el regreso de elementos armados las zonas asignadas. FINDLAY, justificándose

⁴³⁷ Operación de mantenimiento de la paz que fue establecida siguiendo el patrón original de este tipo de operaciones, es decir, como órgano subsidiario de las Naciones Unidas cuyas fuerzas están bajo la autoridad exclusiva del Secretario General, a través de su representante sobre el terreno, que es el que tiene el mando y control de la misión.

para ello en el dictamen de la Corte Internacional de Justicia⁴³⁸, considera que esta operación sería ilegal al entender que hace un uso de la fuerza más allá de la legítima defensa:

*“A Chapter VII operation, in contrast to a Chapter VI operation, may therefore be authorized to use force beyond selfdefence for enforcement purposes. (...) This ruling suggests that the use of force by a Chapter VI peacekeeping operation beyond selfdefence is illegal under the UN Charter. Along with impartiality and the consent of the parties, the self-defence rule may thus be seen as a key criterion that distinguishes peacekeeping from peace enforcement”*⁴³⁹

Es decir, para este autor, todo uso de la fuerza que exceda de la legítima defensa hace que no podamos considerar que estemos ante una operación de mantenimiento de la paz sino que sería más acertado decir que nos encontramos ante una operación de imposición de la paz, al menos contra alguna de las partes.

Sin embargo, pese a entender su postura, yo no considero que estemos ante una operación ilegal ya que, como podemos apreciar, se trata de una operación de mantenimiento de la paz en la que sus miembros actúan con un mandato del Consejo de Seguridad (por tanto con plena legitimidad), en el que, en virtud del Capítulo VII, se les ha autorizado, de manera expresa, a llevar a cabo una tarea que, al menos en mi opinión, socava como mínimo dos de los principios fundamentales que habían regido, hasta ese momento, las operaciones de mantenimiento de la paz, con o sin mandato robusto: imparcialidad y no uso de la fuerza salvo en legítima defensa o en defensa del mandato.

Si bien no es ilegal, con el mandato contenido en la resolución 2098 (2013) esos dos principios que, desde sus orígenes, han caracterizado a las operaciones de mantenimiento de la paz, junto con el consentimiento, quedan en entredicho. Respecto de la posibilidad de hacer uso de la fuerza, por mucho que intentásemos

⁴³⁸ FINDLAY se refiere a: International Court of Justice, ‘Certain expenses of the United Nations (Article 17, para. 1), Advisory Opinion of 20 July 1962’, *Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders*.

⁴³⁹ FINDLAY, Trevor, *The use of force in UN peace operations*, *Op. cit.*, p. 8.

ampliar el concepto de legítima defensa o defensa del mandato sería imposible justificar el uso coercitivo de la fuerza que lleva implícita esta resolución, dentro de lo que se ha considerado, tradicionalmente, como uso de la fuerza autorizado a las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque no así a lo que serían las operaciones coercitivas contempladas en el Capítulo VII de la Carta. En cuanto a la imparcialidad, es obvio que al posicionarse al lado de una de las partes en el conflicto, por mucho que esta parte sea el Gobierno de la República Democrática del Congo, aquellas partes del conflicto hacia las cuales van dirigidas las operaciones ofensivas selectivas, es decir, los muchos grupos armados (fuerzas rebeldes) que operan en la región⁴⁴⁰, no van a cooperar con las fuerzas de Naciones Unidas que entablen combate contra ellas, por lo que difícilmente aceptarán o reconocerán la supuesta imparcialidad del personal de la MONUSCO, mucho menos cuando de manera expresa se señala que esas operaciones ofensivas selectivas podrán ser llevadas a cabo bien de manera unilateral mediante la Brigada de Intervención, bien conjuntamente con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo.

Ese posicionamiento con una de las partes del conflicto en contra de otra u otras partes en el conflicto, no sólo convierte en beligerantes a las fuerzas de mantenimiento de la paz, cuya consecuencia inmediata es que se convierten en objetivo militar, sino que hace perder la naturaleza jurídica de lo que entendemos por operación de mantenimiento de la paz ya que la solución al conflicto, no viene dada por un proceso de negociación si no que viene impuesta por la fuerza. Nos encontramos, pues, no ante una acción *no coercitiva* que le es propia a las operaciones de mantenimiento de la paz, sino ante una operación coercitiva, más propia de las operaciones de imposición de la paz. Creo oportuno traer aquí las consideraciones realizadas por la Sra. Perceval y Sr. Rosenthal en el debate previo a la aprobación de

⁴⁴⁰ El M23, las FDLR, la ADF, la APCLS, el LRA, la Fuerza Nacional de Liberación (FNL), los diversos grupos Mayi Mayi, etc.

esta resolución⁴⁴¹, ya que muestran la incertidumbre que generó, no tanto por la creación en el seno de la MONUSCO de la Brigada de Intervención, sino por la tarea encomendada a la misma. La Sra. Perceval consideraba que se estaba produciendo un cambio conceptual del significado tradicionalmente asignado a las operaciones de mantenimiento de la paz al incluir la dimensión de imposición de la paz en el concepto de mantenimiento de la paz, aunque se justificase en las circunstancias del caso, en tanto que el Sr. Rosenthal mostraba su preocupación por el riesgo que corría la MONUSCO de convertirse, de manera indirecta, en una misión de imposición de la paz. En este sentido, alguno de los Estados que aportaban personal a la misión, mostraron su resistencia a aplicar el mandato en toda su extensión.

Una acción no coercitiva, señala CALOGEROPOULUS-STRATIS⁴⁴², comienza a transformarse en acción coercitiva desde el momento en que las tropas de Naciones Unidas toman la iniciativa militar sin el asentimiento expreso o tácito de las partes. Y, es presumible, que los grupos armados hacia los que el Consejo de Seguridad autorizó que se dirigiesen las operaciones ofensivas selectivas, llevadas a cabo por la Brigada de Intervención, no habrán dado su asentimiento para que Naciones Unidas actúe contra ellas. En términos similares, respecto a la autorización por parte del Consejo de Seguridad, del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, se pronuncia VACAS FERNÁNDEZ, al señalar que:

*“desde el mismo momento en el que el Consejo de Seguridad considera necesario para el buen funcionamiento de la OMP autorizarle a usar la fuerza -con los límites que el Consejo decida establecer (...)- más allá de la legítima defensa, ésta cesa de ser una operación de naturaleza consensual para pasar a ser una operación de naturaleza coercitiva, una operación de imposición de la paz.”*⁴⁴³

⁴⁴¹ Doc. N.U. S/PV.6943, *Op. cit.*, y notas pie página 103 y 104 de la Primera Parte.

⁴⁴² CALOGEROPOULUS-STRATIS, Spyros, *Le recours à la force dans la société internationale*, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, Laussane - Paris, 1986, p. 112.

⁴⁴³ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza ...*, *Op. cit.*, p. 195.

En conclusión, el uso de la fuerza en legítima defensa por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz e incluso el uso de la fuerza en defensa del mandato, vista la práctica más reciente de la Organización, es una situación ya nada extraordinaria en los mandatos del Consejo de Seguridad que, con alguna discrepancia, gozan de bastante aceptación por parte de la doctrina. Así lo reconoce la propia Organización en la *Doctrina Capstone* al señalar que las operaciones de mantenimiento de la paz no son un instrumento de imposición, aunque puedan utilizar la fuerza a nivel táctico, con autorización del Consejo de Seguridad, si actúa en legítima defensa o en defensa del mandato.

Sin embargo, autorizar el uso de la fuerza en cumplimiento del mandato, con el objetivo de llevar a cabo una tarea que, implícitamente, va mucho más allá de los límites habitualmente establecidos en las operaciones de mantenimiento de la paz para el uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa del mandato, como es el caso de la resolución 2098 (2013), puede ser legítimo y, en ese sentido, no podemos entender que nos encontremos frente a una posible decisión *ultra vires* del Consejo de Seguridad ya que, por parte de éste, se ha dado cumplimiento al procedimiento establecido al respecto en la Carta: determinación que la situación en la República Democrática del Congo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y referencia explícita a su actuación en virtud del Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, pese a su licitud, considero que no estamos ante una operación de mantenimiento de la paz sino ante una operación de imposición de la paz. Operación que ha sido llevada a cabo por cascos azules.

No obstante, la idea de que las operaciones de mantenimiento de la paz puedan usar la fuerza con mayor amplitud que los usos reconocidos tradicionalmente no es nueva. En un informe⁴⁴⁴ elaborado por el entonces Secretario General Boutros-

⁴⁴⁴ Doc. N.U. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, Informe del Secretario General respecto de la situación sobre el terreno de la Fuerza de protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), párrafo 68.

Ghali, tras constatar la situación que estaba viviendo la UNPROFOR en Bosnia – Herzegovina, señalaba que el mandato original de mantenimiento de la paz se había ido ampliando gradualmente para incluir elementos de acción coercitiva (en referencia a los ataques aéreos), lo cual hacía que al personal de la misión se le percibiese como parte en el conflicto, hecho que había provocado, entre otras situaciones, la detención de un gran número de integrantes de la UNPROFOR por los serbios de Bosnia. A los efectos de intentar revertir la situación, Boutros-Ghali puso sobre la mesa del Consejo de Seguridad cuatro posibles opciones respecto del futuro de la UNPROFOR. De esas cuatro posibles opciones, sólo mencionaré la *opción C*, ya que es en ésta en la que pone en consideración del Consejo de Seguridad la posibilidad de cambiar el mandato existente para permitir que la UNPROFOR utilice la fuerza en mayor grado. En este aspecto, si bien cree que ésta podría ser una opción viable para asegurarse de que los serbios de Bosnia y las demás partes en el conflicto respetaran las decisiones del Consejo de Seguridad, con la opción C, Boutros-Ghali considera que la UNPROFOR traspasaría los límites del mantenimiento de la paz para internarse aún más en el terreno de la coacción, considerando que ese uso de la fuerza no sería apropiado para una operación de mantenimiento de la paz de esta índole. A su juicio, habría que reemplazar la UNPROFOR por una fuerza multinacional autorizada por el Consejo de Seguridad pero bajo el mando de uno o más de los países que aportasen los contingentes. Y esta posibilidad, “una especie de *tertium genus* a medio camino entre las OMP de Naciones Unidas y las coaliciones multinacionales, con mandato coercitivo”⁴⁴⁵, es la que se tratará en el siguiente capítulo.

La operación fue establecida inicialmente en Croacia para garantizar la desmilitarización de las zonas designadas. Más tarde, el mandato se amplió a Bosnia y Herzegovina para apoyar el envío de socorro humanitario y vigilar las "zonas de prohibición de vuelos" y las "zonas seguras". Después se amplió el mandato a la ex República Yugoslava de Macedonia para realizar una vigilancia preventiva en las zonas fronterizas.

⁴⁴⁵ CARDONA LLORENS, Jorge, “las operaciones de mantenimiento de la paz...”, *Op. cit.* p. 868.

b. El consentimiento como excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

“All UN peace-keeping operations are based on the principle of consent of the host country; in other words, no peace-keeping force could remain or function in any territory without the consent and co-operation of the host-country, the territorial sovereign.”⁴⁴⁶ Esta afirmación tan categórica realizada por RAJAN, y que gran parte de la doctrina comparte, deja claro desde el primer momento la importancia del consentimiento como base legal y política con la que deben desenvolverse las fuerzas de mantenimiento de la paz en el territorio del Estado en donde actúan, aun cuando en la práctica de la Organización queda patente que ese consentimiento previo de las partes en algunas ocasiones no llega a materializarse en una colaboración efectiva entre éstas y los miembros de la misión, una vez desplegadas sobre el terreno. Por tanto, si este consentimiento es requisito necesario e imprescindible para poder desarrollar con éxito las funciones establecidas en el propio mandato, aunque a priori no pueda garantizarse el éxito de la misión, parece lógico pensar que ese mismo consentimiento sea necesario, y con carácter previo, al objeto de autorizar a las fuerzas de la misión a hacer uso de la fuerza sin que ello signifique infringir la prohibición expresa realizada en la Carta. Las operaciones de mantenimiento de la paz están condicionadas, en cuanto al uso de la fuerza, por el carácter no coactivo de las mismas, pudiendo utilizarse ésta, como hemos visto con anterioridad, en legítima defensa en respuesta a ataques a las personas o fuerzas que componen la operación. En este sentido, PEREA UNCETA señala que:

“la imposibilidad de usar la fuerza es consecuencia obvia del consentimiento otorgado por las partes, puesto que sería inconcebible que un Estado o una facción interna

⁴⁴⁶ RAJAN, Mannaraswamighala Sreeranga, *The Expanding Jurisdiction of the United Nations*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, N.Y., 1982, p. 164.

autorizara una medida de fuerza contra sí mismo (...) interviniendo en el conflicto a favor de una de ellas con su fuerza militar.”⁴⁴⁷

También SUY señala que la lógica de las operaciones de mantenimiento de la paz al estar basadas en el consentimiento no necesitan hacer uso de las armas y, por tanto, éstas deberán proporcionarse con carácter defensivo y ser utilizadas sólo en defensa propia.⁴⁴⁸

Esta forma de entender el uso de la fuerza ha sido el característico de las operaciones de mantenimiento de la paz que ahora conocemos como tradicionales y que, en líneas generales, no se ha discutido acerca de su procedencia o no, existiendo al respecto un amplio consenso en la doctrina. No estamos hablando aquí de la legítima defensa establecida en el artículo 51 de la Carta, sino de un derecho básico, primario, reconocido a cada uno como persona, que no es otro que el derecho a la vida y a la integridad física y, por tanto, lícitamente protegible. Para FINDLAY, la legítima defensa es un derecho natural inherente a la persona: “Military forces under UN command derive the right of self-defence from several sources. Military personnel, like anyone else, are considered to have a natural, inherent right of individual and collective self-defence”⁴⁴⁹.

Sin embargo, con la ampliación de las tareas encomendadas a las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas, junto con el hecho de que cada vez con más frecuencia se despliegan en territorios donde, por un lado, la cooperación con las partes en conflicto deja bastante que desear y, por otro, a menudo el conflicto sigue

⁴⁴⁷ PEREA UNCETA, José Antonio, “Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas”, *Op. cit.*, p. 132.

⁴⁴⁸ “The logic of consent-based peace-keeping operations proceeds on the assumption that the parties to the conflict will take all the necessary steps for compliance with the decisions of the Security Council. Consequently, there is in principle no need for the use of arms and peace-keeping forces are provided with weapons of a defensive character, which are to be used only in self-defence.” SUY, Eric, “Peacekeeping Operations” en DUPUY, Rene-Jean (ed), *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª Edición, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1998, p. 552.

⁴⁴⁹ FINDLAY, Trevor, *The use of force in UN peace operations*, *Op. cit.*, p. 15.

estando activo (“donde no hay paz que mantener” en palabras de los ex Secretarios Generales Boutros Boutros-Ghali⁴⁵⁰ o Ban Ki-Moon⁴⁵¹), la consideración de mayores riesgos que puede suponer para el personal de la misión la situación sobre el terreno ha llevado, en gran medida, a que de manera implícita se ampliase la idea que hasta este momento se tenía del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz, lo que ha generado (y sigue generando) un amplio debate por parte de la doctrina, fundamentalmente en cuanto a su alcance.

Como ya he señalado en reiteradas ocasiones, las operaciones de mantenimiento de la paz no son operaciones coercitivas y, por tanto, no se les ha delegado la potestad coercitiva propia del Consejo de Seguridad establecida en el Capítulo VII, hecho que, por sí mismo, haría innecesario (aunque sí deseable) la necesidad de ese consentimiento. Es por ello que, para poder desplegarse y actuar en el territorio de un Estado sin que ello represente una violación del principio de no intervención en los asuntos propios de ese Estado (art. 2.7 de la Carta), además de un posible uso ilícito de la fuerza (art. 2.4), es necesario que, con carácter previo, se obtenga el consentimiento del Estado en donde va a desplegarse y desarrollarse la operación, y de ser posible, de la partes en conflicto. Y ese consentimiento, propio de las operaciones de naturaleza consensual, es el que va a funcionar como excepción a la prohibición del uso de la fuerza. En este sentido, DÍAZ BARRADO señala que:

*“cuando un Estado consiente el ejercicio de operaciones militares sobre su territorio, dicho consentimiento no sólo excluye la figura de la “intervención”, sino que además hace que estemos ante un supuesto lícito de empleo de la fuerza.”*⁴⁵²

En sentido contrario, cualquier actuación que pudiera ser llevada a cabo al respecto sin ese consentimiento debería a priori ser catalogada como una intervención

⁴⁵⁰ Doc. N.U. S/1995/444, *Op. cit.*, párrafo 68.

⁴⁵¹ Centro Noticias ONU, 11/06/2014, <https://news.un.org/es/story/2014/06/1303791#.U6L2b5R5Oot>: consultado el 20 de febrero de 2016.

⁴⁵² DÍAZ BARRADO, Cástor M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho Internacional*, *Op. cit.*, p. 77.

contra la soberanía de ese Estado y, por tanto, una acto proscrito por la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, autores como VACAS FERNÁNDEZ consideran que:

*“el consentimiento del Estado anfitrión en sí mismo considerado es jurídicamente irrelevante en relación con la licitud o ilicitud del uso de la fuerza armada por parte de la OMP que actúe en su territorio.”*⁴⁵³

Para este autor el consentimiento del Estado anfitrión no excluye la ilicitud del uso de la fuerza armada por parte de la operación de mantenimiento de la paz. En tal sentido, se justifica al considerar, por un lado, el alcance general como norma de *ius cogens* que posee el principio de prohibición del uso de la fuerza armada, con la salvedad de las excepciones que como hemos visto se establecen al respecto en el Capítulo VII de la Carta (artículos 42 y 51) y, por otro, el hecho de que el consentimiento que el Estado anfitrión ha dado a las Naciones Unidas para hacer uso de la fuerza sería considerado nulo en virtud de lo establecido en la *Convención de Viena de 1986, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, en cuyo artículo 53 se establece la nulidad de cualquier tratado que, en el momento de su celebración, se oponga a una norma imperativa de Derecho internacional general, como sería el supuesto de hacer uso de la fuerza fuera de los supuestos expresamente tipificados como excepción al mismo.

Otros autores, sin embargo, opinan lo contrario. WRIGHT, en cuanto a la ilegalidad del uso de la fuerza, considera que junto a las excepciones establecidas en la Carta se encuentra el consentimiento del Estado en cuyo territorio se use la fuerza armada, excluyendo la necesidad de éste cuando el uso de la fuerza se realiza en los términos del Capítulo VII:

⁴⁵³ VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Op. cit., p.64.

*"If initiated by decision of the Security Council the United Nations [under the terms of Chapter 7 of the Charter] itself would be intervening, and apparently the Charter authorizes such action even against a non-Member, thus running counter to the usual rule that the authority of an international body depends upon consent."*⁴⁵⁴

Por mi parte, considero que la justificación en contra formulada por VACAS FERNÁNDEZ a priori parece bastante acertada y, por lo tanto, poco cuestionable. Sin embargo no comparto plenamente lo señalado por este autor ya que, como veremos más adelante, en el supuesto de un uso de la fuerza autorizado por la Organización con el consentimiento de las partes en conflicto y, fundamentalmente por el Estado anfitrión, no estaríamos ante un acto nulo en sentido estricto por cuanto que la posibilidad del uso de la fuerza conferida en el mandato recoge, al mismo tiempo, los límites para el uso de la misma así como su temporalidad y, en ese sentido, considero que en estas situaciones nos encontraríamos más bien ante una suspensión temporal de la prohibición que ante una vulneración de la misma. El problema en sí creo que no está tanto en el uso de la fuerza sino en el alcance de ésta.

Documentos tan importantes respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como son el de la *Doctrina Capstone*, en el que se describen los principios más importantes así como las directrices que deben seguir las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno, se reitera, respecto del principio de no uso de la fuerza, la posibilidad del uso de ésta al considerar la autodefensa y la defensa del mandato como excepciones a dicho principio:

"The principle of non-use of force except in self-defense dates back to the first deployment of armed United Nations peacekeepers in 1956. The notion of self-defense has subsequently come to include resistance to attempts by forceful means to prevent the

⁴⁵⁴ "It, therefore, appears that armed intervention is illegal under the Charter unless justified by a necessity for individual or collective self-defense, by the authority of the United Nations to restore international peace and security, or by consent of the state within whose territory armed force is being used. Illegal military intervention is designated by the Charter "aggression," and it is believed that that term should not be used to apply to other forms of intervention or illegal behavior.", WRIGHT Quincy, "The Legality of intervention under the United Nations Charter", en *Proceedings of American Society of International Law*, Vol. 52 April 1958, Washington D.C., p. 83-84.

*peacekeeping operation from discharging its duties under the mandate of the Security Council”*⁴⁵⁵

Del mismo modo, el documento señala que si bien las fuerzas de mantenimiento de la paz no son fuerzas de intervención, se entiende que pueden usar la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad, cuando actúen en defensa propia o en defensa del mandato:

*“United Nations peacekeeping operations are not an enforcement tool. However, it is widely understood that they may use force at the tactical level, with the authorization of the Security Council, if acting in self-defense and defense of the mandate.”*⁴⁵⁶

Y a esto me refería al señalar que la discusión no se centra tanto en la posibilidad de poder hacer uso de la fuerza sino en cuanto al alcance de la misma. Gran parte de la doctrina es de la opinión que, en el propio mandato de la misión, aún cuando ni de manera implícita ni explícita se haga referencia a la posibilidad de hacer uso de la fuerza, todo el personal de una misión de Naciones Unidas tiene el derecho a defenderse, individual o colectivamente, ante cualquier ataque que ponga en peligro su vida o integridad física, derecho a la legítima defensa que, como hemos visto, FINLEY considera un derecho natural inherente no solo para el personal militar sino también para cualquier persona. También VACAS FERNÁNDEZ, como vimos anteriormente, comparte esta opinión.⁴⁵⁷

Buena muestra de lo dicho lo encontramos en la práctica de las misiones sobre el terreno en la que, constantemente, las fuerzas de mantenimiento de la paz sufren ataques y se ven abocados a hacer uso de sus armas para repeler dichos ataques, sin que por ninguna de las partes se discuta acerca del uso de las mismas en esas situaciones. En este sentido, el propio Consejo de Seguridad en su estudio del Informe del Secretario General *Un programa de paz*, señala como uno de los principios

⁴⁵⁵ United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, *Op. cit.*, p. 34.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ *Vid.* p.250.

operacionales de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el “derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan para su legítima defensa.”⁴⁵⁸

El problema surge, por tanto, cuando el Consejo de Seguridad autoriza, de manera expresa o tácita, el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Se inició con un período de reflexión en el seno de las Naciones Unidas en cuanto a replantearse el uso de la fuerza armada por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz que dió lugar, entre otros, a dos documentos que, en un intento por consensuar una cierta doctrina general en cuanto al establecimiento de los principios y modalidades de las operaciones de mantenimiento de la paz, hoy se consideran fundamentales para la comprensión de las mismas. Estos documentos, que ya hemos citado en diversas ocasiones en este trabajo, son los conocidos como *Informe Brahimi* y *Doctrina Capstone*. Ambos documentos coinciden en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza únicamente en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales del mantenimiento de la paz y, en cuanto al uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, reconocen la versión ampliada del concepto de legítima defensa al señalar, en el *Informe Brahimi*, que:

*“en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza, [y que] debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.”*⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Doc. N.U. S/25859, de 28 de mayo 1993, Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad.

⁴⁵⁹ Doc. N.U. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, *Op. cit.*, párrafos 51 y 55, respectivamente.

En la *Doctrina Capstone*, como ya he señalado en otra parte de este trabajo, se hace referencia a que el uso de la fuerza es una excepción al principio de no uso de la fuerza en los supuestos de legítima defensa y defensa del mandato, señalando que en ciertas situaciones en las que se despliegan las operaciones de paz, el Consejo de Seguridad ha dado mandatos “robustos” en los que autoriza a dichas operaciones a “utilizar todos los medios necesarios” para disuadir los intentos de interrumpir el proceso político, proteger a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente de un ataque físico, o ayudar a las autoridades a proteger la ley y el orden. En este sentido, la *Doctrina Capstone* enfatiza la idea de que, aunque sobre el terreno pueden parecer iguales, el mantenimiento de la paz *robusto* no debe confundirse con las medidas coercitivas de imposición de la paz tal y como se preveen en el Capítulo VII de la Carta, sino que el uso de la fuerza en esas condiciones lo es a nivel táctico, con autorización del Consejo de Seguridad y con el consentimiento del Estado anfitrión y/o las partes en conflicto. No obstante, al juzgar si una operación de mantenimiento de la paz debe hacer o no uso de la fuerza, el documento pone de manifiesto que, en ese nivel táctico, deberán valorarse un conjunto o combinación de factores entre los que se incluyen la capacidad de la misión; su percepción pública; el impacto humanitario; la protección y seguridad del personal y, lo que es más importante, el efecto que dicha acción tendrá sobre el consentimiento de las partes y la población local.⁴⁶⁰

A la vista de lo hasta aquí citado, que en mayor o menor medida se reitera hasta la saciedad en informes y resoluciones de las Naciones Unidas emitidos con posterioridad, podemos apreciar que pese a la discusión acerca del alcance de ese posible uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, en ningún supuesto se hace

⁴⁶⁰ “The use of force by a United Nations peacekeeping operation always has political implications and can often give rise to unforeseen circumstances. Judgments concerning its use will need to be made at the appropriate level within a mission, based on a combination of factors including mission capability; public perceptions; humanitarian impact; force protection; safety and security of personnel; and, most importantly, the effect that such action will have on national and local consent for the mission.”, *Doctrina Capstone*, p. 34.

referencia a la necesidad de un consentimiento expreso de las partes al objeto de autorizar o no el uso de la fuerza. En este sentido, es indiferente que en el mandato se invoque el Capítulo VII de la Carta ya que, como podemos apreciar en la práctica de la Organización, el mero hecho de que en la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz actuales se haga referencia expresa al Capítulo VII no puede llevarnos a la conclusión que todas ellas están autorizadas a hacer uso de la fuerza. Sólo cuando en el mandato se formula la expresión “todas las medidas necesarias” (o similares términos), es cuando podemos entender que se ha dado la posibilidad de hacer uso de la fuerza. Por tanto, el uso de la fuerza (de manera explícita o no) dentro de los márgenes habituales de la legítima defensa o la defensa del mandato, no necesita del consentimiento explícito al respecto de las partes en conflicto y, fundamentalmente, del Estado anfitrión, ya que se da por supuesto que al mostrar el consentimiento al establecimiento y despliegue de una operación, se consiente todas y cada una de las tareas que se incluyan en el mandato, inclusive si entre éstas se autoriza a tomar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los fines que se establecen en el propio mandato.

En este mismo sentido, comparto la idea apuntada por DÍAZ BARRADO que señala que cuando un Estado consiente la presencia de una operación de Naciones Unidas en su territorio estamos ante una operación consentida⁴⁶¹, consentimiento que necesariamente debiera estar plasmado en un documento que reúna los requisitos necesarios para la validez de ese consentimiento y que deberá contener el alcance de

⁴⁶¹ “A pesar de que esta causa no se recoja en ningún instrumento jurídico, existe una norma consuetudinaria en virtud de la cual es lícito el empleo de la fuerza por parte de un Estado sobre el territorio de otro, siempre y cuando tal empleo haya sido *debidamente autorizado* por éste. Tal principio que deriva del aforismo romano <<volenti non fit injuria>>, se ha ido perfilando mediante una *práctica constante y uniforme*, que ha ido dibujando, asimismo, los límites en el ejercicio de la fuerza en tales casos.” DÍAZ BARRADO, Cástor M., “La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: Balance a los 50 años de Naciones Unidas” en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Ed.), *Balance y Perspectivas de Naciones Unidas en el Cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 160.

ese despliegue. En cualquier caso, tal y como señalan DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ,

“el consentimiento del Estado anfitrión es jurídicamente irrelevante en relación con la licitud o ilicitud del uso de la fuerza armada por parte de la O.M.P. que actúe en su territorio, siempre y cuando se trate del consentimiento para el desarrollo de la operación y no del consentimiento que autorice el uso de la fuerza”⁴⁶²

justificándose la necesidad de ese “doble” consentimiento en la existencia de una norma de naturaleza consuetudinaria en virtud de la cual es conforme con el Derecho Internacional contemporáneo la realización de acciones militares sobre el territorio de un Estado, cuando dichas acciones tengan lugar con el consentimiento de dicho Estado.

⁴⁶² DÍAZ BARRADO, Cástor M., y VACAS FERNÁNDEZ, Félix, “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Nº XXI, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 2005, p.303.

Capítulo 9. La externalización y la privatización del uso de la fuerza en Operaciones de Paz.

En la primera parte de este trabajo, bajo el epígrafe “la externalización o regionalización de las nuevas operaciones de paz”, vimos cómo, junto a las operaciones de mantenimiento de la paz “de” Naciones Unidas (aquellas que tienen la consideración de órganos subsidiarios de las Naciones Unidas y que se encuentran, por tanto, bajo la autoridad exclusiva de la Organización que es la que detenta el mando y control de la misión), han ido surgiendo otro tipo de operaciones de mantenimiento de la paz que, si bien reúnen características similares a las anteriores, se distinguen de ellas en que, por un lado, su mandato suele contemplar actuaciones en el marco del Capítulo VII de la Carta y, por otro, que las operaciones militares se efectúan bien a través de coaliciones multinacionales, bien a través de organismos regionales tales como la Unión Europea, la OTAN, la Unión Africana, etc.

Dag Hammarskjöld, ya en 1956, en su *Segundo Informe sobre los planes para la creación de una Fuerza Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas*⁴⁶³, al plantearse qué características o en qué condiciones podría desarrollarse la misma, puso sobre la mesa tres conceptos o ideas diferentes acerca de cómo podrían ser estas fuerzas, en función de la mayor o menor responsabilidad que sobre las mismas ejercería o asumiría la Organización. La primera posibilidad, que finalmente fue la

⁴⁶³ Doc. N.U. A/3302 de 6 de noviembre de 1956.

elegida por la Asamblea General,⁴⁶⁴ era la de constituir una Fuerza bajo mando de una persona elegida por las Naciones Unidas (el Comandante de la Fuerza en las primeras misiones, o el Jefe de la Misión en las más actuales) y cuyas funciones estarían bajo la responsabilidad directa de la Asamblea General y/o el Consejo de Seguridad, es decir, lo que hoy entendemos sin duda como concepto tradicional de operación de mantenimiento de la paz. Las otras dos posibilidades ofrecidas en dicho informe podríamos considerarlas como la simiente del fenómeno antes mencionado, la externalización del mantenimiento de la paz. Según Hammarskjöld, la primera de esas otras posibilidades consistiría en encargar a un Estado o conjunto de Estados que proporcionasen a las Naciones Unidas una fuerza internacional independiente de los Estados que las aportan, para cumplir con los fines determinados por la Organización. El propio Secretario General cita en el informe, como ejemplo de este supuesto, el Comando Unificado para Corea⁴⁶⁵. La tercera y última posibilidad mencionada consistía en una fuerza internacional establecida por acuerdo entre un grupo de naciones que, con posterioridad, establecerían algún tipo de acuerdo con las Naciones Unidas, es decir, la decisión de actuar partía de un Estado o grupo de Estados y no de una petición de las Naciones Unidas y, en una fase posterior, la Organización y el Estado o grupo de Estados establecerían algún tipo de relación al respecto.

⁴⁶⁴ Cabe recordar que la FENU (o UNEF, en sus siglas en inglés) fue establecida por la Asamblea General en su resolución 998 (ES-I) de 4 de noviembre de 1956, amparándose para ello en la Resolución de la Asamblea General A/RES/377 (V), Unión pro paz, de 3 de noviembre de 1950.

⁴⁶⁵ El Comando Unificado para Corea fue creado por resolución del Consejo de Seguridad S/RES/84 (1950), de 7 de julio de 1950, en la que se recomienda a todos los miembros de la Organización que proporcionen fuerzas militares y cualquiera otra clase de ayuda, y que pongan dichas fuerzas y dicha ayuda a disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos, que previamente ya había enviado fuerzas a Corea, y que designará al Comandante de la Fuerza. Dichas fuerzas, durante las operaciones, podrán operar bajo bandera de las Naciones Unidas al mismo tiempo que las banderas de los propios países participantes. En mi opinión, éstas fuerzas, pese a contar con el consentimiento de un gobierno legítimo (según la propia resolución), el Gobierno de la República de Corea [del Sur], no son propiamente una fuerza de mantenimiento de la paz sino de imposición de la paz. Sobre el terreno, con carácter previo, se habían desplegado dos misiones de observadores cuyas funciones estaban más cerca de lo que entendemos por operaciones de mantenimiento de la paz. Estas misiones fueron la UNTCOK, establecida por resolución de la Asamblea General 112 (II), de 14 de noviembre de 1947, que fue sustituida por la UNCOK, creada por resolución de la Asamblea General 195 (III), de 12 de diciembre de 1948 y cancelada en 1950 con la puesta en marcha del Comando Unificado para Corea.

Esta última posibilidad, en el contexto en la que fue propuesta, sólo tiene sentido si ese posible Estado o grupo de Estados estuviesen actuando en el conflicto en virtud del Capítulo VIII de la Carta y, en concreto, en aplicación del artículo 52, es decir, buscando el arreglo pacífico de una controversia de carácter local. En cualquier otro caso, especialmente si se hacía uso de la fuerza, ese Estado o grupo de Estados estarían vulnerando varios de los principios de las Naciones Unidas tales como los de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (art. 2.4) o la prohibición de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (art. 2.7), salvo que su actuación se estuviese llevando a cabo en virtud del artículo 51, es decir, como acto de legítima defensa⁴⁶⁶.

En este marco, en este último capítulo, nos planteamos dos alternativas esbozadas en los últimos años: de una parte, el uso de la fuerza por lo que podemos denominar operaciones de mantenimiento de la paz “externalizadas”, es decir, fuerzas de carácter multinacional que, actuando en sus funciones como operaciones de mantenimiento de la paz y no como fuerzas coercitivas o de intervención están sujetas, al igual que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, al estricto cumplimiento de los propósitos y principios establecidos en la Carta, especialmente en lo que respecta a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De otra parte, el uso de la fuerza por lo que podríamos denominar

⁴⁶⁶ El hecho de que en el propio informe el Secretario General aludiera, respecto a esta tercera posibilidad, a las sugerencias planteadas en aquel momento por el Reino Unido y Francia (Docs. N.U. A/3293 y A/3294, ambos de 5 de noviembre de 1956: continuar con sus acciones militares, junto a Israel, contra Egipto hasta que por parte del Consejo de Seguridad o la Asamblea General se establezcan esas Fuerzas Internacionales de interposición, momento en el cual ellos cesarían de toda acción militar), considero que fue desafortunada, por la ilicitud no sólo de los bombardeos efectuados por Reino Unido y Francia en dicho conflicto, sino también por las actuaciones llevadas a cabo sobre el territorio de Egipto por el recientemente creado Estado de Israel. El hecho de ampararse en una especie de legítima defensa motivada no por un ataque armado a dichos países, Reino Unido y Francia, sino a sus intereses económicos y estratégicos, es difícilmente justificable.

operaciones de mantenimiento de la paz “privatizadas”, es decir, llevadas a cabo por empresas militares y de seguridad privadas.

Como veremos, ambos tipos de operaciones se llevan a cabo, en muchas ocasiones, cuando la situación es de gran inestabilidad y más que mantener la paz, primero hay que conseguirla. Por ello, en lugar de hablar de operaciones de mantenimiento de la paz, hablaremos, siguiendo la tendencia iniciada en el *Informe Brahimi* de “operaciones de paz”.

a. El uso de la fuerza por operaciones de paz llevadas a cabo por fuerzas multinacionales

Como ya he señalado previamente, junto a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas integradas en la estructura de la Organización al tener la consideración de órganos subsidiarios, en la práctica de la Organización han ido surgiendo otro tipo de operaciones de paz, situadas a medio camino entre las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones y lo que serían operaciones coercitivas del Capítulo VII. Se trata de un tipo de operaciones llevadas a cabo por fuerzas multinacionales, creadas y desplegadas sobre el terreno, con el consentimiento del estado territorial y en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad, actuando generalmente en el marco del Capítulo VII de la Carta, pero cuya dirección, mando y control no se lleva a cabo por el Consejo de Seguridad o su representante, sino que corresponde a un Estado o grupo de Estados.

Es decir, si bien la creación de la operación le corresponde en exclusividad al Consejo de Seguridad que es el órgano que tiene la potestad de aprobar la creación y el despliegue de una misión, una vez hecho esto, su desarrollo y planificación está sujeto al mando y control establecido por ese Estado o grupo de Estados y, por tanto, *a priori* ajeno a Naciones Unidas (pero no a su control).

Habitualmente, este tipo de operaciones multinacionales de mantenimiento de la paz son creadas en virtud del Capítulo VII de la Carta con autorización explícita del Consejo de Seguridad para hacer uso de todos los medios necesarios al objeto de garantizar el mandato de la misión, es decir, con la posibilidad de hacer uso de la fuerza. Sin embargo, pese a ser autorizadas en virtud de dicho Capítulo VII, estas fuerzas no son o no deben ser consideradas fuerzas coercitivas como las que pueden establecerse a tenor de artículo 42 de la Carta. Y ello es así porque, al igual que ocurre con las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mando de las Naciones Unidas, para su despliegue sobre el territorio en cuestión es necesario contar con el consentimiento previo y expreso del Estado anfitrión que es el que en última instancia puede autorizar el despliegue de cualquier tipo de fuerzas (armadas o civiles) sobre su territorio.

Independientemente de que estas operaciones se lleven a cabo por Fuerzas Multinacionales o por fuerzas procedentes de Organismos o Acuerdos Regionales de los que habla el Capítulo VIII de la Carta, y aun cuando en su mandato se disponga la posibilidad de hacer uso de la fuerza, al no tratarse de fuerzas con carácter coercitivo, esta posibilidad de hacer uso de la fuerza se encuentra sujeta a los mismos principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, es decir, consentimiento de las partes, imparcialidad y no utilización de la fuerza salvo en casos de legítima defensa o defensa del mandato.

Esta posibilidad de delegar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en fuerzas que no están sujetas al control y dirección del Consejo de Seguridad, es lo que ha llevado a un amplio sector de la doctrina a considerar que estamos viviendo un cierto proceso de deslegitimación del Consejo de Seguridad, especialmente, cuando éste, a través de “un sucedáneo de las acciones coercitivas

institucionales basadas en los arts. 43 y siguientes de la Carta”⁴⁶⁷, haciendo uso de eufemismos tales como “todos los medios necesarios”, habilita a un Estado o grupo de Estados a llevar a cabo un tipo de acciones *robustas* que, a priori, escapan al propio control de la Organización.

Esta *externalización* del uso institucional de la fuerza que recae en el Consejo de Seguridad, a favor de fuerzas multinacionales bajo mando y control de un Estado o grupo de Estados, si bien es cierto que caben en esa suerte de *cajón de sastre* que conocemos como operaciones de mantenimiento de la paz, no es menos cierto que llevan aparejado en sí mismo un cierto debilitamiento del propio sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas al hacer que el peso de mantener la paz recaiga no sobre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (órgano que expresamente tiene establecida esa competencia en la Carta) sino sobre un Estado o grupo de estados que, de alguna manera y en mayor o menor medida, tienen algún tipo de interés en su establecimiento y gestión.

No obstante lo anterior, me gustaría matizar que ese tipo de operaciones militares, cuando se llevan a cabo en colaboración con Organismos Regionales tales como la Unión Europea, la OTAN, la Unión Africana o la CEDEAO, *a priori* no deberían entenderse como externalización del uso de la fuerza dado que, en este caso sí, la Carta de las Naciones Unidas en su Capítulo VIII recoge esta posibilidad al señalar que estos organismos o acuerdos regionales pueden entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas y actúen bien de motu proprio (es más, sin necesidad de someterlas con carácter previo al Consejo de

⁴⁶⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la Paz: por una recuperación de la Carta”, en *Tiempo de Paz*, Nº 43, Invierno 1996/1997, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Madrid, pp. 25-40.

Seguridad) o a instancias del Consejo de Seguridad en la solución pacífica de controversias de carácter local (art. 52). También pueden aplicar medidas coercitivas, con autorización del Consejo de Seguridad o bien a instancia del mismo, que podrá valerse de dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad (art. 53). El problema, como casi siempre sucede en el tema de las operaciones de mantenimiento de la paz, radica en establecer la línea que nos permita distinguir cuándo estamos ante un tipo de fuerzas o ante otro.

Y es en este contexto, en el de operaciones efectuadas por fuerzas multinacionales con autorización del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza, en el que deseamos ahora centrar nuestra atención. Operaciones que, a diferencia de las coercitivas, siguen siendo operaciones de mantenimiento de la paz y deben contar, irrenunciablemente, con el consentimiento de las partes y el consentimiento otorgado por el Estado donde debe desplegarse la operación. Se encuentran, por lo tanto, lejos de la competencia atribuida al Consejo de Seguridad en el artículo 42 de la Carta y, obviamente, fuera de los medios y procedimientos previstos en el artículo 43, núcleo central y nonato del sistema de seguridad colectivo establecido en la Carta, y cuya no celebración de los Convenios ha provocado, en palabras de SANJOSÉ GIL, que el Consejo de Seguridad se haya convertido tan sólo en un árbitro del uso de la fuerza, alguien que se limita a ‘autorizar’ que se use la fuerza.”⁴⁶⁸

El conflicto en la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia es el paradigma de esta nueva tendencia puesta en marcha por el Consejo de Seguridad a la hora de autorizar el uso de la fuerza con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales. Desde el inicio del conflicto en 1991, hasta 1995, y pese al apoyo aéreo y naval de las operaciones conjuntas OTAN-UEO, las misiones desplegadas sobre los distintos territorios de la ex República Federativa de Yugoslavia son lo que

⁴⁶⁸ SANJOSÉ GIL, Amparo, “Algunas reflexiones sobre el informe del Grupo de Alto nivel creado por el Secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 10

consideraríamos como una operación de mantenimiento de la paz multidimensional convencional o tradicional, en la que de acuerdo con los principios fundamentales que rigen (o al menos deberían regir) este tipo de operaciones, nos encontramos con una fuerza con componentes militares, de policía y civiles, al mando de las Naciones Unidas investido en el Secretario general, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y con mando sobre el terreno ejercido por el Comandante de la fuerza, nombrado por el Secretario General y a cuyo componente militar se le aplicarán las disposiciones generales sobre la posesión y uso de armas de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz⁴⁶⁹. Es decir, pese al carácter multidimensional de las

⁴⁶⁹ Punto dispositivo 2 de la resolución S/RES/743 (1992) de 21 de febrero de 1992, del Consejo de Seguridad, en relación con el documento S/23592 de 15 de febrero de 1992, párrafos 21 y 22. La intervención de las Naciones Unidas en la ex República Federativa de Yugoslavia comenzó el 25 de septiembre de 1991 cuando, tras la declaración de independencia por parte de Croacia, los serbios croatas apoyados por el Ejército Popular Yugoslavo (JNA), iniciaron luchas intensas contra los independentistas croatas, y después del fracaso de los esfuerzos realizados por la Comunidad Europea para intentar el cese de las hostilidades y resolver la crisis en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. El Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 713 (1991) en la que insta a todas las partes a que observen estrictamente los acuerdos para la cesación del fuego de 17 y 22 de septiembre de 1991, y hace un llamamiento a todos los Estados para que apliquen de manera inmediata un embargo general y completo sobre todas las entregas de armas y equipos militares a Yugoslavia. El 8 de octubre de 1991, el entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, nombró a Cyrus Vance, antiguo Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, como su Enviado Personal a Yugoslavia. El Consejo de Seguridad aprobó, por medio de la resolución 724 (1991) del 15 de diciembre, un informe del Secretario General (Doc. N.U. S/23280 de 11 de diciembre de 1991, Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad) que proponía un plan sobre una posible operación de mantenimiento de la paz. Como consecuencia de dicho informe, junto con los informes de fechas 15 y 19 de febrero de 1992 (Docs. N.U. S/23592 y S/23592/Add.1 de 15 y 19 de febrero de 1992, respectivamente, Informe Adicional presentado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad), el 21 de febrero de 1992, el Consejo de Seguridad, por medio de la resolución 743 (1992), estableció la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) durante un período inicial de 12 meses como un acuerdo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad requeridas para la negociación de un acuerdo general sobre la crisis en el marco de la Conferencia de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia. El Consejo de Seguridad autorizó el despliegue completo de la Fuerza mediante la resolución 749 (1992) el 7 de abril de 1992. Pese a que la UNPROFOR se desplegó en primer lugar en Croacia, posteriormente su mandato se extendió a Bosnia y Herzegovina y a la Ex República Yugoslava de Macedonia. También tuvo un mandato operativo en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y una presencia de enlace en Eslovenia. Posteriormente, mediante la resolución 795 (1992), el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de la presencia de miembros de la UNPROFOR en otra de las Ex Repúblicas Yugoslavas, la República de Macedonia, tras la solicitud del envío de observadores de la ONU efectuada el 11 de noviembre de 1992 por el Presidente de la Ex República Yugoslava de Macedonia a causa de su preocupación por el posible impacto de los

misiones lo que tenemos delante es una operación de mantenimiento de la paz, en las que una fuerza con componentes militares, civiles y de policía se despliega sobre el terreno con el consentimiento de las partes, con el propósito, entre otros, de vigilar el cumplimiento de un acuerdo de cese el fuego concertado con carácter previo por las partes en conflicto.

Sin embargo, como he señalado anteriormente, el conflicto en la ex República de Yugoslavia, y más concretamente en los territorios de la ex República Yugoslava de Bosnia y Herzegovina, dio lugar al inicio de una senda por parte del Consejo de Seguridad en cuanto a “delegar” el mantenimiento de la paz, incluido la autorización a hacer uso de la fuerza, a fuerzas multinacionales que iban a actuar fuera de la autoridad de las Naciones Unidas. Así, la UNPROFOR, operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina, dejó de existir el 20 de diciembre

enfrentamientos que estaban teniendo lugar en otros territorios de la ex República Federativa de Yugoslavia. Con la aprobación del Consejo de Seguridad, el Secretario General mandó un grupo de personal civil, militar y policial para evaluar la situación, grupo al que posteriormente se unieron un grupo de 300 militares enviados por los Estados Unidos de América desplegados en la República de Macedonia en virtud de la resolución 842 (1993) que autorizaba el despliegue de este personal adicional con el objetivo de reforzar la presencia de la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en la República de Macedonia. De conformidad con el informe del Secretario General de fecha 22 de marzo de 1995 (Doc. N.U. S/1995/222, de 22 de marzo de 1995, Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de la Resolución 947 (1994) del Consejo de Seguridad) en el cual señalaba el deseo expresado por los Gobiernos de Croacia y de la ex República Yugoslava de Macedonia de que las fuerzas desplegadas sobre sus territorios estuviesen separadas de la UNPROFOR, el 31 de marzo de 1995 el Consejo de Seguridad, de conformidad con el párrafo 84 del mencionado informe, tomó la decisión de reemplazar la UNPROFOR por tres operaciones de mantenimiento de la paz distintas que, aunque separadas, estarían al mismo tiempo interconectadas. En Bosnia y Herzegovina, el Consejo mantuvo el mandato y nombre de UNPROFOR, en tanto que en Croacia estableció la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza (ONURC) por resolución 981 (1995). Asimismo, mediante la resolución 983 (1995), el Consejo decidió que el personal de la UNPROFOR desplegado en Macedonia se convirtiese en la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) dentro de la Ex República Yugoslava de Macedonia, con un mandato, responsabilidades y composición idénticos a los anteriores. Estas misiones de las Naciones Unidas, especialmente la que operaba en Bosnia, contaban sobre el terreno con el apoyo de diversas operaciones conjuntas de la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO) tales como la denominada operación marítima “Sharp Guard” en el mar Adriático que vigilaba el cumplimiento del embargo impuesto por el Consejo de Seguridad, o la operación “Deny Flight” encargada de vigilar el espacio de prohibición de vuelos y asegurar el bloqueo aéreo decretado por el Consejo de Seguridad, así como el apoyo directo a la UNPROFOR mediante ataques aéreos (coercitivos), cuando ésta lo solicitaba.

de 1995, no por la finalización o estabilización del conflicto en Bosnia-Herzegovina sino por un Acuerdo de Paz⁴⁷⁰ firmado entre las partes en conflicto con el objetivo principal de poner punto final al conflicto interétnico que había venido asolando Bosnia y Herzegovina y garantizar una paz duradera y estable. Pero, al mismo tiempo, también impuso un sistema institucional para el futuro Estado bosnio que quedó plasmado en el Anexo 4 del Acuerdo, donde se invitaba al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (art. 1.1.a) del Anexo 1-A del Acuerdo) a aprobar una resolución en la que se autorizase a los Estados Miembros, o a las organizaciones y mecanismos regionales, a establecer una Fuerza militar multinacional de aplicación del Acuerdo de Paz. Así, el Consejo de Seguridad acogiendo con beneplácito el Acuerdo de Paz y actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, mediante la resolución 1031 (1995)⁴⁷¹ transmite la autoridad de la UNPROFOR a la Fuerza Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR), integrada por los países miembros de la OTAN y otros países cuya participación estará sujeta a acuerdo entre estos Estados participantes y la OTAN, que funcionará bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte (y no del Consejo de Seguridad), y con sujeción a la dirección y control político del Consejo del Atlántico Norte (y no del Consejo de Seguridad en la figura de su Secretario General) por conducto de la jerarquía de mando de la OTAN,

⁴⁷⁰ El Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina y los anexos de éste, más conocido como Acuerdos de Dayton al haber sido negociado en la Base Militar Wright-Patterson (con el componente coercitivo que, en mi opinión, esta localización supondría para las partes) situada en esta localidad de Ohio (EE.UU.) y rubricado formalmente en París el 21 de noviembre de 1995, fue firmado por los representantes de la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia, actuando como testigos representantes de la Unión Europea, Francia, Alemania, Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos. En un texto breve de tan sólo 11 artículos, el peso del acuerdo radica en los 11 anexos (el Anexo 1 desglosado a su vez en Anexo 1-A y 1-B) al mismo. Lo más chocante en mi opinión respecto del Acuerdo, al menos a nivel jurídico, es que al margen de cualquier proceso constituyente, en el Anexo 4 se impuso un sistema institucional para el futuro Estado bosnio con una Constitución para Bosnia y Herzegovina de tan sólo 12 artículos y dos anexos, cuya entrada en vigor tendría lugar tras la firma del Acuerdo Marco General en calidad de acto constitucional que reformará y reemplazará la Constitución de la República de Bosnia y Herzegovina (art. XII del Anexo 4 del Acuerdo de Paz), prescindiendo de cualquier mecanismo de ratificación por los ciudadanos a los que va dirigida.

⁴⁷¹ Resolución S/RES/1031 (1995), de 15 de diciembre de 1995, del Consejo de Seguridad.

con la autorización expresa a tomar las medidas que se requieran, incluido el uso de la fuerza, para asegurar el cumplimiento del anexo 1-A (Acuerdo sobre los aspectos militares del arreglo de paz) del Acuerdo de Paz.

La IFOR es un tipo de operación, a mitad de camino entre una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas⁴⁷² y una coalición multinacional con mandato coercitivo⁴⁷³ y, pese a lo que se dijo en el momento de su creación, no fue un caso aislado. Esta operación fue reemplazada primero por la Fuerza Multinacional de Estabilización en Bosnia y Herzegovina (SFOR), autorizada por el Consejo de Seguridad⁴⁷⁴ y posteriormente por la Fuerza de Estabilización Multinacional de la Unión Europea (EUFOR),⁴⁷⁵ ambas con parecido mandato a la IFOR. A ésta le siguieron en los años posteriores otras operaciones de características similares tales como la Operación Alba llevada a cabo por la Fuerza Multinacional de Protección en Albania bajo la dirección de Italia y actuando de acuerdo con la resolución 1101 (1997)⁴⁷⁶ del

⁴⁷² Por ejemplo la ONUB, Operación de las Naciones Unidas en Burundi, autorizada por resolución del Consejo de Seguridad 1545 (2004) de 21 de mayo de 2004, “a utilizar todos los medios necesarios para el cumplimiento del mandato, en la medida de sus posibilidades y en las zonas de despliegue de sus unidades armadas.”

⁴⁷³ Sería el caso, por ejemplo, de la operación Tormenta del Desierto en Kuwait en lo que se conocería como Primera Guerra del Golfo en la que una Coalición internacional de 34 países liderada por EE.UU. inició una campaña militar contra Irak actuando bajo la autoridad del Consejo de Seguridad [S/RES/665 (1990) de 25 de agosto]. Como siempre, la autorización del uso de la fuerza no se hizo de manera expresa sino que el Consejo de Seguridad “exhorta a los Estados miembros que cooperan con Kuwait a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias”.

⁴⁷⁴ Resolución S/RES/1088 (1996), de 12 de diciembre de 1996, del Consejo de Seguridad.

⁴⁷⁵ Resolución S/RES/1575 (2004), de 22 de noviembre de 2004, del Consejo de Seguridad. En esta resolución además se autoriza la cooperación EUFOR-OTAN mediante el establecimiento de un Cuartel General de la OTAN sobre el terreno para continuar prestando asistencia en la aplicación del Acuerdo de Paz junto con la EUFOR.

⁴⁷⁶ Resolución S/RES/1101 (1997), de 28 de marzo de 1997, del Consejo de Seguridad. La Fuerza Multinacional de Protección en Albania fue promovida por Italia con el objetivo de ayudar a crear un entorno seguro para que las organizaciones internacionales puedan prestar apoyo en esferas que requieran asistencia internacional. La fuerza también garantizará la protección y la seguridad del personal internacional que presta servicios en Albania. (S/1997/258 de 27 de marzo de 1997). En el mismo documento se señala la necesidad de preverse un marco jurídico para la prestación de esa clase de asistencia. Dicho marco debería ser, en nuestra opinión, una resolución del Consejo de Seguridad en que se autorizase a los Estados Miembros que deseen participar en una fuerza multinacional de esa índole a llevar a cabo la operación a fin de lograr los objetivos mencionados anteriormente.

Consejo de Seguridad, la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR)⁴⁷⁷ autorizada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1244 (1999) e integrada por fuerzas de 29 países con participación sustancial de la OTAN (liderazgo) y bajo mando y control unificado⁴⁷⁸.

Otros supuestos de esta nueva tendencia de autorizar el uso de la fuerza a operaciones que no están bajo mando de las Naciones Unidas los encontramos, asimismo, en la autorización por parte del Consejo de Seguridad⁴⁷⁹ a la creación y establecimiento con fines humanitarios de una Fuerza Multinacional de carácter temporal en el Zaire Oriental, en la región de los Grandes Lagos, organizada y dirigida por Canadá, con autorización a los Estados miembros que cooperan con la misma a hacer uso de todos los medios necesarios para alcanzar los objetivos humanitarios enumerados en la resolución, o la Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui (MISAB), creada en 1997 de conformidad con el Acuerdo de la Conferencia de Concertación y Diálogo, celebrada en Bangui del 11 al 18 de enero de 1997 por los Jefes de Estado de Gabón, Burkina Faso, el Chad y Malí, con el fin de facilitar el restablecimiento de la paz y la seguridad en la República Centroafricana, y

⁴⁷⁷ Resolución S/RES/1244 (1999), de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad. En esta misma resolución, junto a la KFOR, el Consejo de Seguridad autoriza el establecimiento de una misión internacional civil a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal y que pudiesen gozar de una autonomía sustancial. Se trata de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)

⁴⁷⁸ Esta operación también es novedosa en el sentido de que suponía una “autorización retroactiva” al uso de la fuerza, ya que la resolución fue aprobada por el Consejo de Seguridad 78 días después de los bombardeos efectuados por aviones de la OTAN sobre el territorio de Kosovo, sin autorización del mismo, y en esta no se hace referencia alguna a los bombardeos. En este sentido, LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ señala que en la resolución 1244 (1999) si bien el Consejo de Seguridad condena todos los actos de violencia contra la población civil y los actos terroristas, en ningún momento condena el uso de la fuerza por las fuerzas de la OTAN (“Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en RAMON CHORNET, Consuelo, *La acción colectiva del uso de la fuerza*, Op. cit., p.96). Y no sólo eso, sino que como esta autora señala, el 14 de abril de 1999 el Consejo de Seguridad rechazó un proyecto de resolución presentada por Rusia que condenaba las operaciones de las OTAN por violación del artículo 2.4 de la Carta, es decir, la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado

⁴⁷⁹ Resolución S/RES/1080 (1996), de 15 de noviembre de 1996, del Consejo de Seguridad.

autorizada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1125 (1997)⁴⁸⁰ para que los Estados Miembros que participan en la MISAB sigan realizando las operaciones necesarias de manera neutral e imparcial con el fin de lograr el objetivo de ésta, y velar por la seguridad y la libertad de circulación de su personal. Del mismo modo se actuó en Timor Oriental cuando, a petición del Presidente de Indonesia, el Consejo de Seguridad autorizó la creación y despliegue de una Fuerza Multinacional⁴⁸¹ bajo mando unificado y dirigida por Australia con la tarea de restablecer la paz y la seguridad en Timor Oriental, proteger y prestar apoyo a la UNAMET⁴⁸² en el desempeño de sus tareas y, dentro de las posibilidades de la fuerza, facilitar las operaciones de asistencia humanitaria, autorizando a los Estados que participen en la fuerza multinacional a adoptar todas las medidas necesarias para cumplir el presente mandato. También en Afganistán,⁴⁸³ Liberia⁴⁸⁴ o Iraq.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ Resolución S/RES/1125 (1997), de 6 de agosto de 1997, del Consejo de Seguridad.

⁴⁸¹ Resolución S/RES/1264 (1999), de 15 de septiembre de 1999, del Consejo de Seguridad.

⁴⁸² La UNAMET, Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental, fue creado por el Consejo de Seguridad mediante Resolución S/RES/1246 (1999) de 11 de junio de 1999, con el encargo de organizar y realizar una consulta popular y, tras la votación, supervisar el periodo de transición a la espera de la decisión del pueblo de Timor Oriental (una autonomía especial dentro de la República de Indonesia o separarse de Indonesia). La victoria de los independentistas en las votaciones y la negativa de las milicias que estaban a favor de continuar formando parte de la República de Indonesia, que emprendieron una campaña de violencia, saqueo e incendios por todo el territorio, en ocasiones con el apoyo de partes de las fuerzas de seguridad de Indonesia, fue lo que motivó el despliegue de la Fuerza Multinacional.

⁴⁸³ El Consejo de Seguridad en su resolución S/RES/1386 (2001) de 20 de diciembre de 2001, autoriza el establecimiento de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), bajo dirección y mando del Reino Unido, con el objetivo de apoyar a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, con autorización a que los Estados miembros que participen en la ISAF a que adopten todas las medidas necesarias, es decir, el uso de la fuerza, para cumplir su mandato.

⁴⁸⁴ La resolución S/RES/1497 (2003), de 1 de agosto de 2003, del Consejo de Seguridad, autoriza el establecimiento de una Fuerza Multinacional en Liberia, formada con elementos de la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO), con el propósito de respaldar la aplicación del Acuerdo de cesación del fuego de 17 de junio de 2003 firmado en Accra por el Gobierno de Monrovia y los grupos rebeldes Liberianos Unidos para la Reconciliación y la Democracia (LURD) y el Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL), con autorización a los Estados Miembros que participen en la Fuerza Multinacional en Liberia a tomar todas las medidas necesarias para cumplir su mandato.

⁴⁸⁵ En Iraq, el Consejo de Seguridad en su resolución S/RES/1511 (2003) de 16 de octubre de 2003, autoriza a una Fuerza Multinacional bajo mando unificado y dirigida por los Estados Unidos a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq,

En todos estos supuestos podemos apreciar una serie de rasgos que acercan este tipo de operaciones a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, como son: la existencia de un mandato del Consejo de Seguridad para su creación y establecimiento; la existencia previa de un Acuerdo de paz o de cesación del fuego; y el consentimiento de la partes para su establecimiento. Sin embargo, hay dos rasgos característicos que las diferencian claramente de las operaciones de mantenimiento de la paz: en primer lugar, el mando y control de la operación, ya que estas fuerzas multinacionales se despliegan bajo mando y control unificado de un Estado, grupo de Estados o un Organismo regional, por lo que no tienen la consideración de órgano subsidiario del Consejo de Seguridad al no ostentar éste el mando y control de la misión; y en segundo lugar, en todos los casos el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a las fuerzas multinacionales a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir con el mandato, es decir, a hacer uso de la fuerza. Pero incluso con estos dos rasgos distintivos de las operaciones de mantenimiento de la paz, hay un cierto consenso en la doctrina en que:

“estas Fuerzas no deben ser confundidas con las coaliciones de Estados autorizadas por el Consejo de Seguridad para imponer la paz (...) ligadas al artículo 42 de la Carta (...) ya que no se tratan de acciones coercitivas ya que siempre hay una solicitud del Estado territorial o un acuerdo de las partes enfrentadas y, por tanto, tienen carácter consensual,”⁴⁸⁶

Se encuentran, como vemos, en una zona intermedia entre ambos tipos de operaciones, inexistente en la Carta de las Naciones Unidas al igual que sucede con las operaciones de mantenimiento de la paz y que se acercarían más a lo que algunos autores han señalado como el Capítulo 6 y $\frac{3}{4}$ de la Carta.

con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y un programa para la redacción de una nueva constitución para el Iraq y la celebración de elecciones democráticas en virtud de esa constitución.

⁴⁸⁶ CARDONA LLORENS, Jorge, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas...”, *Op. cit.*, p.870

No obstante, el riesgo de abuso en el uso de la fuerza de estas misiones del Capítulo 6 y ¾ es más elevado que en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La existencia de Reglas de Enfrentamiento⁴⁸⁷ no es razón suficiente para eliminar la duda acerca de la posible legitimidad de estas acciones de fuerza. El problema está, como ya he comentado anteriormente, en que en estos supuestos los Estados participantes son los que deciden cuándo y con qué alcance emplear todas las posibles medidas “necesarias”, entre las que se incluyen el uso de la fuerza, lo que puede provocar que se intenten justificar ciertas acciones unilaterales adoptadas por ellos mismos basándose en una interpretación extensiva del mandato inicial aprobado por el Consejo de Seguridad. Ya tenemos ejemplos de ese tipo de abusos como, en otro contexto, pues se trataba de un contexto coercitivo, la denominada *Operación Provide Comfort* desencadenada contra el gobierno de Iraq sin apoyo expreso en la Resolución 688 (1991) de 5 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad, ni en ninguna otra resolución habilitante, lo que da pie, como señala PÉREZ GONZÁLEZ, a que pueda, “entrañar la realización de acciones susceptibles de apoyarse, entre otras, en razones de intereses particulares de Estados poderosos, aparte de dar pábulo a reproches, a veces justificados, de aplicación de dobles raseros por parte de la Organización Mundial.”⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ La Reglas de Enfrentamiento o ROE, por sus siglas en inglés (Rules of Engagement), son las directrices del mando, con límites y autorizaciones, para el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares antes, durante y después del combate con beligerantes, enemigos, población civil, etc. enmarcadas siempre en los principios de legítima defensa e imparcialidad. Son una guía a través de la cual los Comandantes de la fuerza transmiten el alcance y situaciones en que se puede hacer uso de la fuerza. Se trata de un documento que debe ser aprobado por todas las partes en conflicto. Constituye, junto con el mandato, los Procedimientos Operativos Normales (PONs), el Acuerdo sobre el Status de la Fuerza (SOFA) y las Directrices para la misión, uno de los instrumentos fundamentales en el despliegue de toda misión.

⁴⁸⁸ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la Paz: por una recuperación de la Carta”, *Op. cit.* p. 36.

b. Uso de la fuerza por las EMSPs en el mantenimiento de la paz.

Por último, no me gustaría finalizar este capítulo sin hacer referencia a una situación que se está produciendo en el seno de la Organización que está generando un amplio debate y que, aun cuando no sé si llamarla nueva tendencia y sin que *a priori* sea una práctica común de la Organización de las Naciones Unidas. Me refiero al uso por parte de las Naciones Unidas de Empresas Militares y de Seguridad Privada para el cumplimiento de sus fines, hecho que representa no sólo la externalización del mantenimiento de la paz, concepto ya ampliamente debatido por la doctrina, sino su privatización, en el sentido amplio del concepto.

Y cuando decía que no sabía si debería llamarla nueva tendencia es, en primer lugar, porque la utilización de este tipo de empresas por parte de las Naciones Unidas se encuentra, en la actualidad, estrechamente vinculada a las operaciones de mantenimiento de la paz de cierta envergadura ya mencionadas en el presente trabajo y, por tanto, quizá ya no sea algo tan novedoso y, en segundo lugar, porque da la impresión de que existe un cierto oscurantismo dentro de la Organización a la hora de hablar o tratar acerca del uso de este tipo de empresas.

*"The UN's practice of buying PMSC services is, however, rarely discussed openly, and until the past couple of years, there has been little public acknowledgement of it. While many analysts and commentators recognize that several members of the UN family contract PMSCs on a more or less regular basis, only a few studies illuminate PMSC involvement in UN peacekeeping."*⁴⁸⁹

Pese al indudable interés que está generando el uso de este tipo de empresas por parte de Naciones Unidas, no se debe perder de vista cuál es el objeto de este trabajo y, en este sentido, me circunscribiré a señalar las definiciones o concepciones que más peso están tomando en el ámbito de estas empresas, su utilización en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y, como no podía ser de

⁴⁸⁹ GILJE OSTENSEN, Ase, "In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping", en *International Peacekeeping*, Vol. 20, Iss. 1, 2013, pp. 33-47.

otro modo, la aplicabilidad de los principios de la Organización y los específicos (y tradicionales) del mantenimiento de la paz que estamos viendo.

¿Qué son las Empresas Militares y de Seguridad Privadas? Una nota de prensa publicada el 12 de julio de 2012 por la Agencia de noticias Inter Press Service (IPS),⁴⁹⁰ firmada por Kim-Jenna Jurriaans, que llevaba por título *Se buscan Mercenarios para la ONU*, señalaba, basándose en un informe titulado *Dangerous Partnership*⁴⁹¹ publicado en junio de 2012, que sólo entre 2009 y 2010, la ONU incrementó un 73 por ciento la contratación de servicios privados de seguridad y militares para sus operaciones en el mundo, pasando de 44 millones a 76 millones de dólares. Y, el término *mercenarios*, es uno de los muchos términos que se usan para intentar definir qué son estas empresas.

Al igual que sucede con las operaciones de mantenimiento de la paz, que como sabemos no tienen una definición generalmente aceptada, al hablar de este tipo de empresas se han utilizado diferentes términos tales como Empresa de Seguridad Privada (ESP), Empresa Militar Privada (EMP), Empresas de Gestión de Seguridad (Security Management Companies) o Empresas de reducción de riesgos (Risk Mitigating Companies). Asimismo, se han utilizado los términos de mercenario o nuevos mercenarios, contratistas de seguridad, soldados de fortuna. Términos con claras connotaciones peyorativas fomentados, particularmente, por los medios de comunicación. No obstante, parece que se está consolidando un término para etiquetar a este tipo de empresas y separarlas de lo que serían las Empresas de Seguridad Privadas, entendidas éstas como:

“empresas que proporcionan servicios de seguridad uniformada, tanto armada como no, a personas, instituciones financieras, gobiernos u organizaciones internacionales en países o áreas estables, (...) servicios de guardia y protección que pueden ser

⁴⁹⁰ <http://www.ipsnoticias.net/2012/07/mercenarios-para-la-onu-se-buscan/> © Copyright IPS. All rights reserved. Consultado el 20 de octubre de 2016.

⁴⁹¹ PINGEOT, Lou, *Dangerous Partnership. Private Military & Security Companies and the UN*, Global Policy Forum y Rosa-Luxemburg-Stiftung e.V. (Rosa Luxemburg Foundation), New York, June 2012.

*observados en cualquiera de las ciudades españolas, resto de Europa Occidental o de los Estados Unidos.”*⁴⁹²

Se trata del término *Empresa Militar y de Seguridad Privada* (EMSP) o su equivalente más utilizado en inglés *Private Military & Security Companies* (PMSCs).

No existe una definición comúnmente aceptada acerca de lo que es una Empresa Militar y de Seguridad Privada ni, por tanto, existe un instrumento, convención o legislación internacional que recoja una definición de EMSP. Sin embargo, en los ya numerosos textos dedicados al tema de la privatización de la fuerza armada de índole militar, hay bastante aceptación en usar la definición establecida en un documento intergubernamental, el *Documento de Montreux*, adoptado por 17 Estados en 2008, fruto de una iniciativa conjunta del Gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja en respuesta a la creciente preocupación por la falta de regulación sobre la industria de seguridad privada. En dicho documento se señala que:

*“Las “EMSP”, como quiera que se describan a sí mismas, son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares; el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos; la custodia de prisioneros; y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales.”*⁴⁹³

Tomando como base este documento y esta definición, la Confederación Suiza, junto con el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)⁴⁹⁴,

⁴⁹² LABORIE IGLESIAS, Mario, *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, p. 66.

⁴⁹³ DOCUMENTO DE MONTREUX, Sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados, Confederación Suiza, Departamento Federal de Relaciones Exteriores, Dirección de Derecho Internacional y CICR, Ginebra, Marzo 2011, p.10

⁴⁹⁴ El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) es, según su propia definición, una fundación internacional cuya misión es la de apoyar a la comunidad internacional en la consecución de sus objetivos de buen gobierno y reformas en el sector de la seguridad. El Centro ofrece apoyo a través de asesorías a los países y programas de asistencia práctica, desarrolla y promueve normas y estándares y lleva a cabo investigaciones específicas en materia de políticas, identificando

elaboraron una *Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas* en la cual definen que “el término “EMSP” engloba a todas aquellas empresas que ofrecen servicios militares o de seguridad, ambos, independientemente de cómo describan su actividad”, señalando además que:

*“algunos ejemplos de servicios militares que una empresa puede ofrecer (pero sin limitarse a ellos) son: apoyo material y técnico a las fuerzas armadas, así como la planificación estratégica, los servicios de inteligencia, investigación y actividades de formación con implicaciones militares, la vigilancia por satélite, y otras actividades relacionadas. Las actividades de seguridad pueden incluir (sin limitarse a) la protección y vigilancia de personas y objetos (con armas o sin ellas), y cualquier tipo de acción formativa que pueda tener aplicaciones en el campo de la seguridad.”*⁴⁹⁵

Como vemos, estas definiciones distan mucho de lo que entendemos por mercenarios, cuya definición se aplica a combatientes individuales que luchan por un beneficio económico en un conflicto armado extranjero, definición que se haya recogida en diversos instrumentos internacionales tales como el *Protocolo I adicional a la Convención de Ginebra*, en su artículo 47.2⁴⁹⁶, el *Convenio para la Eliminación del Mercenariado en África* de la Organización para la Unidad Africana (*OAU Mercenary Convention*)⁴⁹⁷ en su artículo 1.1 y el *Convenio Internacional de las Naciones Unidas contra el Reclutamiento, Utilización, Financiación y Entrenamiento de mercenarios* (art. 1.1)⁴⁹⁸.

Sin embargo, aun en la actualidad, las Naciones Unidas siguen sin tener un instrumento internacional que recoja una definición de estas EMSPs, pese a que se ha

buenas prácticas y emitiendo recomendaciones que promuevan la gobernanza democrática en el sector de la seguridad.

⁴⁹⁵ Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, Confederación Suiza, Departamento Federal de Relaciones Exteriores y DCAF, Ginebra, 2016.

⁴⁹⁶ Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

⁴⁹⁷ Doc. CM/817 (XXIX) Annex II Rev.1, OAU Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa, Libreville (Gabon), 3 de julio de 1977.

⁴⁹⁸ Resolución A/RES/44/34, de 4 de diciembre de 1989, de la Asamblea General, en cuyo Anexo se recoge el texto del Convenio Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de mercenarios.

debatido intensamente al respecto. En el seno de las Naciones Unidas, en virtud de la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos⁴⁹⁹, se creó el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.⁵⁰⁰ Grupo al que se le pidió en la resolución 10/11, de 26 de marzo de 2009, que informara sobre los avances logrados en la elaboración de un proyecto de instrumento jurídico, para su debido examen y actuación por el Consejo de Derechos Humanos. En el Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación⁵⁰¹ figura en su Anexo, el *Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP)*, en el cual, en su artículo 2 apartado a) señala qué es una EMSP⁵⁰² y, en su apartado b), que funciones realiza.⁵⁰³

La definición de EMSP coincide con la señalada en el *Documento de Montreux*, con la única salvedad que en ésta se añade el carácter oneroso (“remunerado”) de los

⁴⁹⁹ Desde 2006 Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁰⁰ El Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación fue creado en julio de 2005, conforme a la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, sustituyendo en su mandato al Relator Especial sobre la utilización de mercenarios, con el mandato, entre otros de Elaborar y presentar propuestas concretas sobre posibles nuevas normas, directrices generales o principios básicos que promuevan el aumento de la protección de los derechos humanos, en particular el derecho de los pueblos a la libre determinación, cuando hacen frente a las amenazas actuales y nuevas que suponen los mercenarios o las actividades relacionadas con ellos.

⁵⁰¹ Doc. N.U. A/HRC/15/25 de 5 de julio de 2010, Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.

⁵⁰² “a) Por empresa militar y/o de seguridad privada (EMSP) se entenderá la entidad empresarial que preste servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o jurídicas.”

⁵⁰³ “b) Por servicios militares se entenderá los servicios especializados vinculados con actividades militares como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no tripulados, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas.”

servicios prestados por dichas Empresas, algo que de por sí no cabe ninguna duda que va implícito en el mismo concepto de empresa (“entidad empresarial”).

En este informe, a mi modo de ver, destacan sobremanera tres aspectos o ejes fundamentales de la situación actual en la que se encuentran este tipo de empresas y su relación con el mantenimiento de la paz. En primer lugar, el reconocimiento expreso de que no se tratan de mercenarios:

“normalmente los trabajadores de una EMSP no pueden considerarse mercenarios, según las definiciones que figuran en el artículo 47 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y en el artículo 1 de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, de 4 de diciembre de 1989.”⁵⁰⁴

En segundo lugar, la inexistencia de una norma de carácter internacional que regule este tipo de empresas:

“la existencia de un vacío legal en la reglamentación de las actividades de las EMSP a nivel internacional, lo que conlleva serias dificultades a la hora de tener a las EMSP por responsables de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por empleados de esas empresas, en particular cuando operan en zonas de conflicto o en situaciones posteriores a un conflicto y de ahí la necesidad de aprobar un nuevo instrumento jurídico internacional destinado a establecer criterios para la regulación, el control y la supervisión de las actividades de las EMSP.”⁵⁰⁵

Y, en tercer lugar, el reconocimiento expreso, pese a la opacidad de las Naciones Unidas en este tema:

“del uso de los servicios de las EMSP por organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y otras.”⁵⁰⁶

Estos tres aspectos, citados en éste y otros documentos posteriores de Naciones Unidas, son importantes dado que casi toda la discusión sobre este tema por parte de analistas y doctrina gira ya no tanto en si son nuevos (o viejos) mercenarios, si

⁵⁰⁴ Doc. N.U. A/HRC/15/25, *Ibidem.*, párrafo 38.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, párrafos 32 a 36.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, párrafo 43.

no en la escasa regulación jurídica del personal de estas empresas y su estatus cuando actúan fuera de las fronteras del país donde tienen constituida su sede social (y por ende el lugar bajo cuyas leyes se rigen). Crítica casi unánime, por tanto, es la ambigüedad jurídica en la que operan y la dificultad de pedir responsabilidades por actuaciones que puedan vulnerar derechos fundamentales, ya que ningún tribunal internacional tiene jurisdicción sobre este tipo de empresas. Esta situación, unida a la falta de transparencia en la que a menudo se mueven las EMSPs, es lo que hace tan difícil el control de este tipo de empresas.

Un ejemplo de mala praxis en las actuaciones de este tipo de empresas, reiteradamente citado, es el de la empresa *Blackwater* y su actuación en Iraq⁵⁰⁷.

En cambio, un ejemplo reiterado de las ventajas que podría proporcionar el uso de este tipo de empresas en las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en lo referente a su efectividad y la relación coste-eficacia, respecto de fuerzas armadas de distintos países operando bajo mando de Naciones Unidas, es el de la ya desaparecida EMSP sudafricana, *Executive Outcomes*.⁵⁰⁸ Incluso empresas como la

⁵⁰⁷ En la llamada segunda guerra del Golfo (2003-2011), el gobierno de Estados Unidos tenía contratados entre 25.000 y 50.000 contratistas privados de seguridad de varias empresas, pero Blackwater era la que mayor número de personal había desplazado. Miembros de esa empresa se vieron implicados en diferentes tiroteos en el barrio iraquí de Al-Mansur, en Bagdad, que provocaron la muerte de casi 20 civiles y heridas a otros tantos lo que motivó la suspensión, por parte del gobierno de Iraq, de las actividades de la empresa Blackwater y la cancelación de la licencia para actuar. Los miembros implicados en los tiroteos, fueron devueltos a sus países de origen sin que hubiese consecuencias penales a sus actos.

⁵⁰⁸ La guerra civil que asolaba Sierra Leona desde 1990 y la imposibilidad de ponerle fin con sus propias Fuerzas Armadas, llevó al gobierno del país a contratar en 1995 a la empresa Executive Outcomes al objeto de acabar con los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (RUF) y crear un clima de tranquilidad suficiente que llevase a la convocatoria de unas elecciones democráticas. El coste de ese contrato fue de unos 35 millones de dólares (Fuente: HOWE, Herbert M., "Private security forces and African stability: the case of Executive Outcomes" en *The Journal of Modern African Studies*, Volume 36, Issue 2, June 1998, pp. 307-331.) y en 21 meses se consiguió estabilizar el país lo suficiente como para poder convocarse unas elecciones democráticas. Por el contrario, el coste de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona, UNAMSIL, durante 11 meses (1-07-2005 a 30-06-2006) fue de 107,5 millones de dólares brutos (fuente N.U.) lo que representa casi 10 millones de dólares por mes. Pese a que con carácter general los analistas consideran que la comparación hay que tomarla con cierta precaución, sí

americana *DynCorp International*⁵⁰⁹ publicitan en su página web⁵¹⁰, los trabajos realizados en Somalia en apoyo de la operación de mantenimiento de la paz y las operaciones de logística para la Unión Africana, así como la construcción de capacidades de defensa en apoyo de la Misión de Adiestramiento de la OTAN en Afganistán, proporcionando soporte integrado al ministerio afgano de defensa. Queda fuera de toda duda, por tanto, el uso de las EMSP por parte de Naciones Unidas⁵¹¹ y otros Organismos internacionales e incluso por Organizaciones NO Gubernamentales. Sin embargo un detalle pormenorizado de las mismas excedería el contexto de este trabajo y nos haría perder el objetivo del mismo.

De la ya de por sí abundante información al respecto he de destacar que ya no se discute acerca de la conveniencia o no de la presencia de este tipo de empresas en las operaciones de paz. Tan sólo en Irak, “se estima que las diferentes agencias del gobierno de Estados Unidos emplean unos 182.000 contratistas privados, bien directamente bien indirectamente, por subcontratación, de los cuales el personal armado contratado para funciones de seguridad oscilaría entre 20.000 y 30.000.”⁵¹²

Pero no sólo se contrata a este tipo de empresas por parte de los Estados. También la propia Naciones Unidas, como hemos visto, contrata a este tipo de

que es a menudo utilizada para mostrar el atractivo que puede representar el uso de EMSP en ciertas crisis para efectuar un trabajo idéntico (o casi) al de una operación de mantenimiento de la paz.

⁵⁰⁹ DynCorp es una empresa privada militar de EE.UU. que tiene su sede en Falls Church, Virginia. Es una de las mayores empresas privadas militares en el mundo y su facturación durante 2016 fue de 1.800 millones de dólares (\$1.8 billion).

⁵¹⁰ <http://www.dyn-intl.com>

⁵¹¹ “Como consecuencia del cambio estratégico del enfoque de “cuándo salir” a “cómo permanecer” y de la menor capacidad de los Estados Miembros para velar por la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas, en los últimos años la Organización ha recurrido con mayor frecuencia a los servicios de empresas de seguridad privadas para mitigar los grandes riesgos que corre su personal. (...) Además de mediante la contratación directa, las empresas militares y de seguridad privadas pueden pasar a formar parte de las operaciones de las Naciones Unidas a través de las contribuciones de los Estados Miembros, lo cual también puede llevar a la Organización a depender más de estas empresas.” Doc. N.U. A/69/338, de 21 de agosto de 2014, de la Asamblea General, párrafos 9 y 10 respectivamente.

⁵¹² POZO SERRANO, Pilar, El uso de Compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control.”, en *Athena Intelligence Journal*, Vol. 2, Nº 4, 2007, p. 56.

empresas para diversas tareas, y a la vista de la ya abundante documentación al respecto de estas Empresas, “reencarnación moderna de una larga tradición de contratistas privados de la guerra y proveedores de la fuerza física”⁵¹³, podemos decir que las EMSP, en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, se mueven, fundamentalmente, en dos campos: por un lado, ocupándose de proveer una serie de capacidades como pueden ser la logística, las comunicaciones, los servicios de inteligencia y contrainteligencia así como de seguridad o incluso tareas de entrenamiento de las fuerzas locales, a través de la provisión de personal ampliamente especializado. Por otro lado, haciéndose cargo de la totalidad de la operación de mantenimiento de la paz, contratando directamente la operación con estas empresas, lo que para SINGER⁵¹⁴ constituye la externalización (outsourcing) completa de la operación, en situaciones en las que ningún país quiere intervenir por falta de voluntad política para hacerlo. Esta última opción, según el mismo autor, fue barajada por Naciones Unidas en 1996 durante la crisis de Zaire y desestimada cuando surgió la cuestión de quién se haría cargo de pagar la factura de la EMSP.

No obstante, hoy por hoy, es en el primer supuesto en donde se desenvuelven las funciones realizadas por estas empresas privadas dentro de Naciones Unidas, es decir, en el ámbito de las acciones de apoyo logístico y de seguridad, entre las que se incluyen los servicios de inteligencia y contrainteligencia, apoyo a operaciones humanitarias, policía civil, extracción de minas, etc. Incluso “personal de estas empresas son contratados para la formación del personal de mantenimiento de la

⁵¹³ GOMEZ DEL PRADO, José Luis y TORROJA MATEU, Helena, *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Marcial Pons, Madrid 2011, p. 15.

⁵¹⁴ SINGER, Peter W., “Peacekeeping, Inc.”, en <https://www.brookings.edu/articles/peacekeepers-inc/>, consultado el 20 de junio de 2017. Para este autor se pueden establecer, en lugar de los dos que yo he señalado, tres escenarios potenciales para la utilización de EMSP en operaciones de paz, añadiendo a las tareas auxiliares y a la externalización, la posibilidad de establecerse como Fuerza de Reacción Rápida.

paz”⁵¹⁵. Además, para terminar de complicar el tema, puede darse la situación (y de hecho se da) de haber personal de estas empresas contratado directamente por las Naciones Unidas junto con personal de EMSP contratado por un Estado miembro participante en la operación y aportado como personal de la misma.

Así, en el *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (A/69/338)*, el Grupo señala que de las 17 operaciones y misiones dirigidas por el *Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, y de las 12 misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos, había 12 operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que contratan a empresas de seguridad privadas sin personal armado⁵¹⁶, una oficina del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que contrata los servicios de una empresa de seguridad privada con personal armado⁵¹⁷, y dos misiones de mantenimiento de la paz que contratan empresas de seguridad privadas con personal armado: la MINUSTAH y la UNAMA. En las misiones de mantenimiento de la paz, de un total de 4.412 guardias de seguridad contratados por las 13 entidades mencionadas, 574 están armados, 300 de los cuales prestan servicios en la UNAMA.

⁵¹⁵ LINTI, Tina, "UN's Use of Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations - Is There a Legal Basis?", en *Politikon, The IAPSS Journal of Political Science*, Vol. 29, International Association for Political Science Students, March 2019, pp. 140-152.

⁵¹⁶ La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA).

⁵¹⁷ La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA).

Al hablar de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz, vimos como las llamadas operaciones de segunda generación, incorporaban tareas nuevas como el desminado, la promoción de derechos humanos, el fortalecimiento del poder judicial y otras instituciones nacionales como las fuerzas de policía, la preparación y supervisión de elecciones, etc., siendo las conocidas como de tercera generación las que incorporaron la posibilidad de utilizar la fuerza armada como mecanismo de coacción para hacer respetar el mandato o fines que persigue la operación. Si, como hemos visto, el personal de la EMSP realiza en muchas de estas operaciones de mantenimiento de la paz el mismo trabajo que el personal militar que forma parte de fuerzas regulares “estatales” (desminado, vigilancia de edificios y material de la Organización, protección de personas y bienes, protección de convoyes humanitarios, etc.), entonces ¿cuál es la diferencia entre ambos tipos de personal?. En cuanto a los cometidos, no encuentro ninguna diferencia, en cuanto a posibles responsabilidades, sí podemos encontrar algunas diferencias.

Pese al revuelo existente en esta materia, lo que sí que me atrevo a señalar es un punto de partida idéntico para ambas situaciones, y es que la Carta de las Naciones Unidas no proporciona una base jurídica ni para las operaciones de mantenimiento de la paz, ni para el uso de EMSP, es decir, ni para el uso de personal aportado por los Estados ni para el uso de personal aportado por las EMSP. En este sentido, LINTI señala que:

*“para determinar si las EMSP están legalmente autorizadas para ser utilizadas en las operaciones de mantenimiento de la paz es necesario identificar las diferentes formas de su compromiso. Es inevitable separar las EMSP que tienen encomendado el cumplimiento del mandato y actúan como fuerzas de paz de las EMSP que son contratadas para apoyar a la misión.”*⁵¹⁸

Es decir, volvemos al tema de si se ocupan de la parte civil de la misión o si se ocupan tanto de la parte civil como de la parte militar de la misión.

⁵¹⁸ LINTI, Tina, "UN's Use of Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations - Is There a Legal Basis?", *Op. cit.*, p. 141.

En un informe del año 2000, el Secretario General⁵¹⁹ señala los criterios que deben respetarse para evaluar si corresponde contratar íntegramente, y aún parcialmente, la realización de una actividad determinada fuera de la Organización; estos criterios son: a) la relación costo-eficacia y la eficiencia; b) la seguridad y protección; c) preservar el carácter internacional de la Organización; y d) mantener la integridad de los procedimientos y procesos de adquisición. La Asamblea General⁵²⁰, en base a dicho informe del Secretario General señala, a su vez, las razones básicas para optar por la externalización: (1) Adquirir pericia técnica que no se encuentre fácilmente en la Organización, incluido el acceso a las tecnologías y los conocimientos más avanzados, o lograr la flexibilidad necesaria para hacer frente a cambios rápidos en las circunstancias; (2) hacer economías (es decir, para reducir los costes); (3) encontrar una fuente de suministro o servicio más eficaz, eficiente o rápida; (4) para una actividad o la prestación de un servicio que no se necesite a largo plazo.

El problema no es, por tanto, la presencia de este tipo de empresas en las operaciones de paz sino su estatus jurídico dentro de la operación, lo que afecta sin ningún tipo de duda a la posibilidad o no de usar la fuerza por parte de este tipo de personal. A tales efectos, es importante conocer, como señala CÓRDOVA MINGUET, qué sistema de contratación se ha seguido y qué estatuto jurídico le corresponde a un contratista en el marco de la misión para la cual preste sus servicios. Hay tres posibles situaciones para ellos:

(1) que estén cubiertos por el SOFA⁵²¹;

⁵¹⁹ Doc. N.U. A/55/301, de 16 de agosto de 2000, Informe del Secretario General sobre Prácticas de contratación externa

⁵²⁰ Resolución A/RES/55/232, de 16 de febrero de 2001, de la Asamblea General, Prácticas de contratación externa.

⁵²¹ Como sabemos, el SOFA (Status Of Forces Agreement) es un acuerdo internacional en el que se establece el marco jurídico bajo el que actúan tanto el personal militar (fuerzas armadas expedicionarias de Estados participantes de la misión y observadores) como el civil (funcionarios de Naciones Unidas y funcionarios o personal aportado por los Estados participantes de la misión) cuando se despliegan y

(2) que tengan la condición de Experto en Misión de Naciones Unidas; o

(3) que no tengan ningún estatuto jurídico de inmunidades ni privilegios, más allá del establecido en el propio contrato firmado con Naciones Unidas para la realización de un servicio o suministro de bienes. En este último caso, participan en una misión, no en representación de un Estado, ni de algún otro organismo, ni tampoco como funcionarios de Naciones Unidas, sino como mera compañía privada que contrata con Naciones Unidas”.⁵²²

Lo habitual, según gran parte de la doctrina, es que no se considere al personal de estas empresas como miembros de la misión. No obstante, y pese al oscurantismo que acompaña la contratación de este tipo de empresas, Naciones Unidas sí que parece reconocer, en ocasiones, dentro del Estatuto de la Fuerza (SOFA) a este tipo de personal. Así ocurre, por ejemplo, en el *Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas firmado entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Sudán del Sur concerniente a la Misión de Naciones Unidas en Sudán del Sur* (UNMISS). En dicho acuerdo se reconoce como componente militar al personal militar y *civil* aportado por los Estados participantes⁵²³, reconociendo en cuanto a privilegios e inmunidades, idénticos derechos al personal de la UNMISS y a los contratistas⁵²⁴.

Una vez establecido el estatus de dicho personal, es obligatorio diferenciar dentro de éste, aquel personal desarmado (la mayoría) de aquel que va armado. Los primeros son contratados para tareas de logística, mantenimiento técnico de vehículos y sistemas de armamento, desminado, uso y mantenimiento de drones, etc. El personal civil armado (y me gustaría recalcar lo de civil ya que ahí es donde radica uno

operan en el territorio soberano de un tercer Estado (Estado Receptor o Anfitrión). Este documento, junto con el SOMA (Status Of Mission Agreement) componen dos documentos fundamentales para el despliegue de cualquier operación.

⁵²² SATUÉ DE CÓRDOVA MINGUET, Ángel, *Externalización, contratistas y estatuto jurídico en las nuevas misiones de Naciones Unidas*, en ARI Nº 126, Real Instituto Elcano, Madrid, 4 de septiembre de 2009.

⁵²³ Art.1.(a). iii).

⁵²⁴ Párrafo 15.

de los grandes problemas de conceptualización de este tipo de personal) es dedicado, fundamentalmente, a tareas de seguridad, como pueden ser la protección de personalidades, la protección de transportes humanitarios e incluso la protección de personal civil (funcionario de las Naciones Unidas o no) de la misión.

En líneas generales, y de manera oficial, la Empresas Militares y de Seguridad Privada no son contratadas con el propósito de participar directamente en combate aunque su disponibilidad y, sobre todo, el armamento de que disponen, facilita sin ninguna duda el recurso a la fuerza. Y es que, al igual que ocurre con el personal militar de la misión (los cascos azules), la naturaleza de sus funciones y el despliegue en zonas de conflicto (incluso en campo de batalla) junto con el personal militar no excluye el uso de la fuerza en similares términos que el personal militar, es decir, en defensa propia o en defensa del mandato, aunque en este caso sería más propio decir en “defensa del contrato”.

“En este contexto, diversas EMSP han sido contratadas por estados [sic] miembros y cada vez más por Naciones Unidas para proporcionar servicios especializados relacionados con estas nuevas funciones de las OMP, como es el desminado o reclutamiento y entrenamiento de observadores civiles.”⁵²⁵

Un personal, como señala RUÍZ ARÉVALO:

“sobre el que el mando militar tiene una muy limitada capacidad de control, a pesar de que utiliza las mismas instalaciones militares, trabaja codo con codo con la fuerza y, no lo podemos olvidar, sus servicios son, en ocasiones, esenciales para el cumplimiento de la misión.”⁵²⁶

En todo caso, al igual que el personal militar perteneciente al ejército de un Estado es responsable ante éste por sus actos ilícitos, el personal de las EMSP puede,

⁵²⁵ COSTA LÓPEZ, Julia, “Las empresas militares y de seguridad privadas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas”, en GARCÍA, Caterina y PAREJA, Pablo, *Seguridad, Inc. Las empresas militares y de seguridad privadas en las relaciones internacionales contemporáneas*, Institut Català Internacional per la Pau, Edicions Bellaterra,, Barcelona, 2013, p. 200.

⁵²⁶ RUÍZ AREVALO, Javier, “Contratistas civiles en operaciones expedicionarias. Problemas de seguridad y control para el mando militar”, en *Athena Intelligence Journal*, Vol. 3, Nº 1, 2008, p. 14.

según el Derecho Internacional, ser responsable internacionalmente de sus actos ilícitos. Cuando estos actos se efectúen por exceso en las prerrogativas conferidas en el contrato entre la Empresa y el Estado contratante y la EMSP esté actuando bajo las instrucciones, dirección y/o control de ese Estado, se atribuirá al Estado contratante la responsabilidad por la conducta ilícita de dicho personal.

No son pocas las ocasiones en las que se han visto afectados personal de las EMSP por actos de dudosa legalidad, circunstancia que, a mi juicio, está provocando el debate en torno a la utilización de este tipo de personal en operaciones de mantenimiento de la paz. Casos como el de la prisión de Abu Ghraib, en Irak, en donde personal de las empresas *Consolidated Analysis Center Incorporated* (CACI) y *Titan Corporation*, ambas americanas y ambas contratadas por el Gobierno de Estados Unidos, torturaron a prisioneros de guerra y cuya actuación fue puesta en evidencia al aparecer distintas fotografías de tortura en la prensa. O los del personal de la empresa *Blackwater* que, cuando actuaban como personal de seguridad de un convoy humanitario en Bagdad, abrieron fuego indiscriminadamente, sin que hubiese existido amenaza o ataque previo, matando a 17 civiles. Esta última empresa, *Blackwater*, también se vio implicada, junto a fuerzas del ejército español, en el ataque a la base Al-Andalus de Nayaf, a 160 kilómetros al sur de Bagdad, el 4 de abril de 2004, en la que milicianos del ejército del Mahdi empezaron a disparar contra el acuartelamiento español. Según un artículo publicado por el periódico El Mundo, el 2 de abril del 2017⁵²⁷, al celebrarse el 13 aniversario de la batalla de Nayaf, junto al centenar de soldados del contingente español se encontraban una decena de guardaespaldas pertenecientes a la empresa Blackwater. Según se recoge en el artículo, en palabras del Coronel Alberto Asarta, Jefe de la Base y segundo mando de la Brigada Multinacional Plus Ultra II (BMPUII):

⁵²⁷ <http://www.elmundo.es/cronica/2017/04/02/58deb06eca4741c6628b46c8.html>, consultado el 15 de diciembre de 2017 (énfasis en el propio artículo).

“la reacción del personal de Blackwater fue de gran utilidad y eficacia al principio de los combates ya que la mayoría eran ex militares expertos en el manejo de armas y disponían de abundante material y cuya preparación y equipo, podrían haber sido muy útiles si se hubiesen integrado en el dispositivo de defensa de la base y sometido a sus órdenes, pero **actuaron casi siempre de forma desproporcionada, disparando a todo lo que se movía.**”

Y no sólo en Iraq. Personal de Empresas Militares y de Seguridad Privadas han actuado en los Balcanes, Afganistán, Somalia, Sierra Leona y prácticamente en cada país donde hay un conflicto⁵²⁸. Y, al igual que ocurre con el personal de mantenimiento de la paz, muchos de ellos han perdido la vida en esas misiones. Pero a diferencia del personal de Naciones Unidas⁵²⁹, en este caso es difícil de cuantificar cuánto personal de estas empresas ha fallecido en el curso de las misiones. Las pocas veces que llegamos a enterarnos de víctimas de estas empresas es a través de la prensa⁵³⁰, como sucedió en el caso de los 4 miembros de la empresa Blackwater que cayeron en una emboscada en la ciudad iraquí de Faluya cuando protegían un convoy militar, siendo capturados, asesinados y sus cuerpos mutilados y colgados de un puente.

Como podemos apreciar, pese al oscurantismo oficial, las Empresas Militares y de Seguridad Privadas están en prácticamente todas las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales y su personal, el personal armado, al igual que el personal de las fuerzas regulares del ejército con las que colabora, puede hacer uso de la fuerza en las mismas condiciones que el componente militar de las operaciones de mantenimiento de la paz, es decir en legítima defensa o en defensa de los intereses y/o servicios para los que hayan sido contratados.

⁵²⁸ Una lectura recomendable al respecto, entre otras, son los informes elaborados por LOU PINGEOT para el Global Policy Forum que llevan por título *Dangerous Partnership. Private Military & Security Companies and the UN*, de junio de 2012, y *Contracting Insecurity. Private military and security companies and the future of the United Nations*, de febrero de 2014.

⁵²⁹ Según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, hasta el 31 de octubre de 2017 se habían cuantificado un total de 3654 víctimas.

⁵³⁰ Story from BBC News: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/middle_east/3585765.stm, published 2004/03/31.

Están aquí y han venido para quedarse. En 1998, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, al hilo de los sucesos ocurridos en Ruanda, señalaba en una conferencia⁵³¹ que algunos le habían sugerido que las empresas privadas de seguridad podrían desempeñar un papel en la organización de Naciones Unidas, con la capacidad de reacción rápida que necesita. Pero él consideró que el mundo no estaba preparado para privatizar la paz. Sin embargo, “la contratación externa de seguridad armada es una práctica común de las Naciones Unidas para las zonas de conflicto, y en ese sentido es relativamente poco controvertida.”⁵³²

Quizás en 1998 todavía era pronto para verlas actuar como fuerza exclusiva en una operación de mantenimiento de la paz, por la mala imagen que tenían este tipo de empresas. Sin embargo, en la actualidad, ante los problemas financieros por los que atraviesa no sólo la Organización de las Naciones Unidas sino también muchos países contribuyentes en tropas, unido al tipo de conflictos actuales en el que deben actuar⁵³³, no es descartable la privatización del mantenimiento de la paz, más aún:

*“cuando las Naciones Unidas ya poseen una extensa y creciente relación con las Empresas militares y de seguridad privadas, ya que éstas suministran a la ONU servicios de seguridad armados y desarmados, consultoría estratégica y formación de personal, y la remoción de minas terrestres, vigilancia y demás apoyo táctico a través de contratos directos.”*⁵³⁴

La correcta regulación internacional de este tipo de Empresas Militares y de Seguridad Privadas, unida a contratos claros (al igual que se exige a los mandatos del Consejo de Seguridad), en los cuales quede bien definidas no sólo las tareas a realizar,

⁵³¹ Press Release SG/SM/6613, de 26 de junio de 1998, Secretary General Reflects on ‘Intervention’ in Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture.

⁵³² COSTA LÓPEZ, Julia, “Las empresas militares y de seguridad privadas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas”, *Op. cit.*, p. 209.

⁵³³ Desplegados, en muchas ocasiones, en entornos de gran violencia que pueden provocar, como ya estamos viendo ahora, mayor número de víctimas entre el personal de las fuerzas armadas “regulares”. Víctimas, que serían difícilmente justificables ante la opinión pública del Estado contribuyente.

⁵³⁴ GENSER, Jared y GARVIE, Clare, “Contracting for Stability: The Potential Use of Private Military Contractors as a United Nations Rapid-Reaction Force”, en *Chicago Journal of International Law*, Volume 16, Number 2, Winter 2016, p. 461.

sino también las consecuencias que se derivarían de los incumplimientos contractuales y de la posible comisión de actos ilícitos, considero que aportaría un valor añadido al trabajo realizado por las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

CONCLUSIONES

PRELIMINAR

Las guerras y cómo se lucha en ellas, han cambiado y los conflictos también, pero Naciones Unidas no ha cambiado. Las dos grandes guerras que dieron lugar al establecimiento, primero de la Sociedad de Naciones y después a la Organización de las Naciones Unidas, eran conflictos entre Estados donde se confrontaban efectivos militares de ambos bandos y se luchaba casi cuerpo a cuerpo (entre ambos conflictos murieron más de 40 millones de personas, y no sólo soldados -tan solo en Hiroshima y Nagasaki, con el lanzamiento de las primeras bombas atómicas, murieron más 70.000 civiles y muchos más sufrieron devastadoras secuelas por la radiación-).

La prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales salvo en servicio del interés común, establecido en la Carta de las Naciones Unidas, obliga a habilitar un mecanismo con el que poder dar cumplimiento al primer y principal objetivo de las Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dicho mecanismo no es otro que el establecido en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta, de los que el artículo 43 es un elemento esencial, núcleo del sistema de seguridad colectivo recogido en la misma. Sin embargo, ante el fracaso de los Miembros de la Organización para consensuar y poner en marcha dicho mecanismo, las operaciones de mantenimiento de la paz fueron creadas con ese propósito principal de mantener la paz y seguridad internacionales como un mecanismo o instrumento externo a la Carta de las Naciones Unidas, pero, al mismo tiempo, sujeto a ella. Externo porque estas operaciones no se encuentran recogidas en ningún artículo de la Carta, y sujeto a ella, porque su propia existencia parte de órganos establecidos en la Carta y, por tanto, sujetos en su actuación a sus fundamentos. El hecho mismo de su inexistencia como mecanismo para mantener la paz y la seguridad internacionales fue

motivo más que suficiente para considerar la necesidad de dotar de cierta juridicidad a este tipo de actuaciones ex Carta de las Naciones Unidas. Dag Hammarskjöld y Lester B. Pearson se ocuparon de ello cuando definieron los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, con el propósito de que sirvieran de guía para el desarrollo de una de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz que puede considerarse como tal, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I). Principios que han servido de precedente para todas las misiones posteriores y que continúan, desde entonces, en mayor o menor medida, con mayor o menor contestación, con más o menos críticas, sirviendo a su propósito de servir de guía o esencia de las operaciones de mantenimiento de la paz.

El estudio de la vigencia de estos principios del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ante el reto de los conflictos actuales, muy diferentes a los que dieron lugar a su promulgación, ha sido el objetivo de este trabajo académico.

PRIMERA

Durante el proceso de investigación, tras el análisis de toda la bibliografía que tuve la posibilidad de disponer y analizar, a la primera (e inesperada) conclusión a la que llegué, es que esta investigación podría haber sido llevado a cabo sin ningún problema por estudiantes no sólo de las ciencias jurídicas, como es mi caso, sino también de otras ramas de la ciencia, tales como las ciencias sociales o las ciencias políticas. Dicha conclusión vino dada al analizar el origen y la evolución de lo que se entiende por operaciones de mantenimiento de la paz, al advertir que no estaba frente a un hecho jurídico *stricto sensu*, a pesar de sus innegables consecuencias jurídicas, sino fundamentalmente ante un hecho político, ante una decisión política. Señalaba Clausewith que la guerra no es más que la continuación del intercambio político con una combinación de otros medios y, en ese sentido, qué mejor mecanismo puede existir para evitar cualquier guerra que el intercambio político entre las partes beligerantes. Y es de la política y la guerra donde tiene su origen las Naciones Unidas,

foro político donde se produce un intercambio político con el propósito de intentar evitar el flagelo de nuevas guerras, a través de los mecanismos e instrumentos recogidos en la Carta y, también, fuera de ella como es el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros. Por tanto, desde el punto de vista tanto de la Organización como de las *normas* que emanan de ella, estamos ante hechos o decisiones políticas que, pese a sus connotaciones jurídicas, por su propia naturaleza no alcanzan a poder ser consideradas como normas de derecho positivo.

Esta situación, si tuviésemos en consideración sólo el trabajo que realizan las Naciones Unidas a través de las operaciones de mantenimiento de la paz, nos llevaría a concluir que la Organización no está funcionando, que no está cumpliendo con su papel, ya que, a pesar de sus innegables éxitos, que los hay, los fracasos suelen ser más sonoros o su onda expansiva se oye y dura más. Hoy, cuando el mundo está tremendamente interconectado y algo que sucede en un extremo del mundo casi de forma automática está en el otro extremo, cuesta entender que se actúe con cierta rapidez en algunos casos y, en otros, se eternice una posible solución o, en el peor de los casos, ésta nunca llegue. Todo está, como siempre, en manos de las potencias con derecho de veto y del interés (o intereses, en sentido amplio) que tengan en el asunto.

SEGUNDA

Por lo que respecta a las operaciones de mantenimiento de la paz y su evolución, existe bastante unanimidad en la doctrina, al menos en lo fundamental, acerca de las fases o períodos por los que han discurrido y, en ese sentido, no veo ninguna razón por la que no deba compartir esa unanimidad. No puedo decir lo mismo de la clasificación de las operaciones de mantenimiento de la paz por generaciones ya que, dejando de lado la, aún hoy por hoy, controvertida referencia a operaciones de quinta generación, al referirse a aquellas operaciones a las que se las ha autorizado a hacer un uso *ofensivo* de la fuerza en cumplimiento del mandato, en lugar del habitual uso defensivo, la clasificación por generaciones de las operaciones de mantenimiento

de la paz, considero que tienen más que ver con la ampliación de funciones de las mismas (por lo que hacen) que por un cambio en su caracterización (por lo que son), por lo que considero que, aun cuando pueda tener cierto sentido en el ámbito académico como método para clarificar las funciones que realizan, no es una clasificación acertada.

En mi opinión, creo que no podemos hablar de evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz porque ésta, según mi parecer, no ha existido. Cualquier proceso evolutivo supone, a priori, el cambio o transformación gradual de algo. Supone, en cierto modo, dejar atrás lo anterior para estar frente a algo nuevo, con las raíces de lo anterior más o menos presentes, pero algo nuevo, sin entrar a discutir si dicho cambio o transformación, ha sido para mejor o para peor. Aunque lo obvio es pensar que es necesario, o al menos recomendable, que toda evolución haya supuesto una mejora ya que, de no ser así, sería una paradoja y deberíamos hablar más de un proceso de involución que de evolución. En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz no han evolucionado. Podemos observar como, desde la primera operación de mantenimiento de la paz hasta la última y más reciente, todas ellas coinciden en que han sido creadas con las mismas condiciones y características diferenciándose tan solo en cuanto a la dotación de medios y las tareas encomendadas. Pero a dicha circunstancia no se le llama evolución, se le llama *adaptación*: a la situación, al entorno, al conflicto, a las partes, etc., y en base a esas circunstancias, que no tienen por qué coincidir en todas y cada una de las misiones, las operaciones de mantenimiento de la paz han tenido que adaptarse para poder actuar, pero eso no es evolución. Evolucionar es pasar de las piedras y las hondas al arco y las flechas o a las espadas, de éstas a las armas de fuego y de éstas a...; evolucionar es cambiar de actitud o de ideas respecto a algo, etc. Es verdad que la adaptación, con cierta frecuencia, puede dar lugar a evolución, pero considero que en el tema que nos ocupa esto no ha sido así.

Respecto a la no existencia de las operaciones de mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas, si bien comparto la idea de que su indefinición favoreció la posibilidad de su propia existencia, al quitarle rigidez a ese nuevo instrumento ex Carta, evitar su encorsetamiento y, sobre todo, agradar a todos o casi todos, esto mismo no excluye el hecho que esa misma indefinición también provoca, todavía, cierta inseguridad jurídica. Prueba de esta situación es que aún hoy, casi 70 años después de la primera misión creada por las Naciones Unidas con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, seguimos debatiendo acerca de este mecanismo o instrumento de Naciones Unidas y en qué lugar de la misma debemos incardinarla, especialmente ante la situación creada al difuminarse cada vez más la línea que dibujan respecto al cumplimiento de los principios fundamentales que las siguen gobernando de aquellas que por sus características no están limitadas por el cumplimiento de dichos principios.

Precisamente, no ayuda a paliar esa indefinición el hecho que en un documento tan importante como es el de la *Doctrina Capstone* se reconozca que, vincular las operaciones de mantenimiento de la paz con un Capítulo concreto de la Carta, puede ser engañoso a la hora de la planificación operativa, la capacitación y la ejecución del mandato, es decir, puede limitar en cierto modo su eficacia, recomendando al respecto que, en la evaluación de cada operación de mantenimiento de la paz, los países que aportan contingentes deberían guiarse por las tareas encomendadas en el mandato del Consejo de Seguridad, por lo establecido en las Reglas de Enfrentamiento (ROE) para el componente militar, y la Directrices del uso de la fuerza (DUF) para el componente de policía.

Prácticamente toda la doctrina, al definir qué son las operaciones de mantenimiento de la paz coinciden, en mayor o menor medida, en tomar como núcleo central sus características, su estatus o sus funciones, independientemente que estemos ante una operación clasificada en cualquiera de las “generaciones” con las que se han clasificado por parte de la doctrina e incluso por la propia Organización. Es

decir, las definiciones, de un modo u otro, reflejan las características por las cuales se reconocen ese tipo de operaciones.

Por tanto, partiendo de ese núcleo central que contienen en mayor o menor medida todas las definiciones analizadas, aun considerando que una definición más en cuasi idénticos términos a las ya existentes no aportará en principio ninguna novedad, me atrevo a señalar una posible definición que, hundiendo sus raíces en la definición dada por el ex Secretario General Boutros-Ghali en su documento *Un Programa de Paz*, recogería todas sus características y entendería las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como un mecanismo no coercitivo puesto a disposición de las partes en conflicto por las Naciones Unidas con el propósito de mantener una paz duradera, consistente en *el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, bajo mando y control de la Organización, sujeto a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y, de manera especial, a los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no uso de la fuerza salvo las excepciones establecidas en la Carta, con la participación de personal puesto bajo el mando de la Organización por los Estados miembros.*

Como se puede apreciar, en esta definición se contemplan lo que serían las características comunes por las que se reconocen las operaciones de mantenimiento de la paz, es decir,

- a. se tratan de un mecanismo operativo,
- b. sin finalidad coercitiva,
- c. implementada por las Naciones Unidas y, por tanto, con carácter de órgano subsidiario de la misma,
- d. sujeto al cumplimiento íntegro de los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional,
- e. sujeto al principio de especialidad que conlleva la sujeción a los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no uso de la fuerza y,

- f. con la participación de personal, tanto militar, policial o civil, puesto a disposición de la Organización por los Estados miembros.

A la vista de estas características, generalmente aceptadas, es donde se puede apreciar lo que señalaba anteriormente respecto de que las operaciones de mantenimiento de la paz no han evolucionado sino que se han adaptado ya que, desde la primera operación, hasta la última, independientemente de si fueron creadas por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General (mediante la resolución Unión pro paz), en todas ellas podemos apreciar con mayor o menor nitidez las características antes reseñadas.

El resto, asuntos como qué hacen, con qué herramientas cuentan, etc., es adaptación, pero no evolución ya que, aunque podamos distinguirlas respecto a sus capacidades, alcance o dimensión, siempre las podemos reconocer en cuanto a su creación, y de ahí la importancia y vigencia de los principios que las rigen desde sus orígenes. Y, en este sentido, la vía hacia donde se dirigen las discusiones más recientes acerca del futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz, como pueden ser el *Proyecto Nuevo Horizonte* o el *Challenges Project*, se centran en torno a aspectos tales como el aumento de capacidades de las misiones o la capacitación del personal de las mismas, e incluso respecto del uso de las nuevas tecnologías como pueden ser el uso de drones, pero no ponen el foco en torno a su creación, despliegue, desarrollo o finalización, que sigue inmutable.

Por tanto, cabe concluir que las operaciones de mantenimiento de la paz, independientemente de su tipología, sean observadores militares o fuerzas de mantenimiento de la paz (sean estas unidimensionales, bidimensionales, multidimensionales, etc., en función de sus características y tareas a desarrollar), no han evolucionado, sino que se han adaptado a las diversas situaciones que les ha tocado vivir. La solución a su situación de aletargamiento actual de las operaciones de mantenimiento de la paz aunque es fácil de decir, es casi imposible de ejecutar. Aquella pasaría, indudablemente, bien por la firma de los convenios establecidos en el

artículo 43 de la Carta, bien por una reforma sustancial de la Carta no sólo en cuanto a los mecanismos de los que debe disponer la Organización para el cumplimiento de sus fines, sino en cuanto a su propia estructura, especialmente en lo concerniente al Consejo de Seguridad. En ambos casos, la solución en un entorno académico podría ser factible, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad disponga de tropas permanentes dentro de la propia Organización; eliminación del derecho de veto de los 5 países que lo disponen, instauración de una cámara especial dentro del Tribunal Internacional de Justicia como órgano jurisdiccional obligatorio, con potestades para corregir o enmendar un mandato del Consejo de Seguridad; legitimar a la Asamblea General para acudir a esa cámara especial, a petición de un número específico de Estados miembros o del Secretario General, etc. Sin embargo, en el mundo real, en un foro político como son las Naciones Unidas, en el que los intereses políticos, especialmente los de los cinco países con derecho a veto, prevalecen mucho más que los intereses colectivos, hacen casi imposible o inviable política y jurídicamente cualquier solución que no pase por la voluntad de dichos países.

TERCERA

Las operaciones de mantenimiento de la paz, con sus luces y sus sombras, no son un instrumento coercitivo sino un instrumento consensual, no sólo porque éstas no se encuentren entre los instrumentos coercitivos recogidos como tales en el Capítulo VII de la Carta, sino también por el propio mecanismo utilizado por la Organización para su puesta en marcha. Por tanto, discutir acerca de la necesidad o no del consentimiento de las partes para su creación, constitución, despliegue y finalización es, en mi opinión, una discusión fuera de lugar. Y es así porque, el principio de imparcialidad, cada vez más cuestionado, es fundamental para la propia existencia de la Organización, al menos sobre el papel. Las Naciones Unidas, desde su creación, se fundamentan en principios como los de igualdad soberana de todos sus miembros y la prohibición de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción

interna de los Estados. Por ese motivo, estos principios, junto a los otros señalados en el artículo 2 de la Carta, son de aplicación para todos los Estados miembros y para la propia Organización.

Por tanto, la posibilidad de actuar de las Naciones Unidas en lo que sería el ámbito propio de uno o varios Estados, estén o no en conflicto, incluso ante situaciones de ayuda frente a desastres naturales (terremotos, volcanes, huracanes, etc.) o tragedias como la de Chernóbil, pasa, irremediablemente, por buscar el consentimiento de ese Estado o Estados, así como de las partes en conflicto (en este supuesto). Sin ese consentimiento, sólo le quedaría la posibilidad de acudir a los mecanismos establecidos en la Carta en su Capítulo VII, para cuya aplicación no es necesario dicho consentimiento sino la firme voluntad de los miembros del Consejo de Seguridad (especial y fundamentalmente de los 5 miembros permanentes) para llevarlos a cabo. Mecanismo que, indudablemente, no sería posible aplicar ante situaciones de ayuda humanitaria provocada por desastres naturales o provocadas por la mano del hombre.

El principio de soberanía estatal conlleva, necesariamente, la potestad exclusiva de cada Estado de decidir sobre cualquier asunto concerniente a sus ciudadanos y a su territorio. Es, como indicaba, una cualidad de ese poder superior que depende del Estado y que está vinculada en exclusividad a éste, a través del cual se ejerce y que conlleva implícitamente el reconocimiento por parte del resto de sujetos que dicho poder es absoluto, es decir está por encima de cualquier otro y que por ello sólo es ejercible por el Estado. Considero necesario traer aquí lo señalado por Heller respecto del principio de soberanía en relación con el Derecho internacional cuando éste defendía dicho principio por encima del Derecho internacional al considerar que no podía existir una norma jurídico-positiva internacional que decidiese sobre el ser o no ser de un Estado, dado que dicha norma jurídica internacional tenía como presupuesto inquebrantable la soberanía de los Estados. Y ese reconocimiento por parte de las Naciones Unidas al principio de soberanía estatal se refleja prácticamente en todas las

resoluciones que afectan a las operaciones de mantenimiento de la paz, o al menos en una gran mayoría, cuando el Consejo de Seguridad, en el preámbulo, reafirma su firme compromiso con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial, al igual que se reafirma en los principios básicos del mantenimiento de la paz entre los que, junto a la imparcialidad y el no uso de la fuerza, excepto en defensa propia y en defensa del mandato, incluye el consentimiento de las partes.

Por tanto, el consentimiento es necesario e ineludible en el desarrollo de cualquier operación de mantenimiento de la paz. Necesario e ineludible porque, de no contar con el mismo, cualquier actuación que pudiese llevarse a cabo en contra de la voluntad de un Estado o sus representantes, salvo que estemos ante una acción del Capítulo VII, abocaría a la posible comisión de un acto ilícito internacional por intervenir en los asuntos que se consideran propios de dicho Estado. Refugiarse para ello en conceptos como los de *Responsabilidad de Proteger*, intervencionismo humanitario o por razones de humanidad, injerencia humanitaria, etc., utilizándolos como una suerte de excepción al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, sólo conduce a ahondar en el desprestigio de las Naciones Unidas, sobre todo si se vale de una operación de mantenimiento de la paz para su incumplimiento. En este sentido, es bastante común en la doctrina entender, y así lo comparto, que lo que les está prohibido hacer a los Estados miembros, individual, bilateral o multilateralmente, como entidades de soberanía plena, le está prohibido a la Organización que los aglutina a todos, las Naciones Unidas, con una limitada *potestas* (no me atrevo a decir cesión de soberanía limitada) conferida por los Estados miembros al Consejo de Seguridad para el cumplimiento de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Por tanto, a la pregunta de si ¿es necesario el consentimiento?, la respuesta no puede ser otra que sí, sin duda; pero a la pregunta de si ¿este consentimiento debe ser conferido por todas las partes?, la respuesta más acertada considero que sería la de no necesariamente, aunque sin duda este consentimiento sí sería conveniente. A este

respecto, mucho se discute acerca de si es necesario el consentimiento de todas las partes, de algunas ellas, etc., o sólo del Estado anfitrión. También de qué ocurre si no hay una parte prevalente en el conflicto (no necesariamente un Gobierno) como ocurre en múltiples conflictos actuales que tienen lugar en territorios de Estados fallidos donde grupos de guerrilleros o señores de la guerra se reparten el territorio de un Estado sin que exista lo que venimos a entender como un Gobierno más o menos estable rigiendo el país, o en qué momento o durante cuánto tiempo debe darse ese consentimiento. Discusión estéril. Las operaciones de mantenimiento de la paz, se componen de un grupo (más o menos numeroso) de personas que, generalmente, no tienen intereses directos en el país en el que van a desarrollar la operación, y que son desplegadas sobre un territorio que no es el de su país o países de origen, con la misión de cumplir con la tarea o tareas encomendadas.

El sentido común nos dice que, como punto de partida, se necesita al menos el consentimiento del país o países que aportan dicho contingente humano, el del Estado que les va a acoger y el del Estado en cuyo territorio van a actuar, si son diferentes; también el de las partes en conflicto, principal escollo en mi opinión. Respecto del Estado o Estados anfitriones, sin ninguna duda el consentimiento es necesario ya que de otro modo sería imposible desplazar a ese grupo de personas a un territorio que no es el suyo y mucho menos permanecer en dicho territorio, a priori hostil, sin las mínimas garantías de protección. En lo que respecta a las distintas partes o grupos en conflicto, el consentimiento, como mínimo, es aconsejable si queremos tener un mínimo de posibilidades de éxito, pero no lo considero estrictamente necesario como requisito indispensable para el despliegue de la misión.

En los casos de Estados fallidos, o donde no hay ninguna autoridad a la que recabar su consentimiento para el estacionamiento y despliegue de una misión sobre ese territorio, buscar el consentimiento de las partes es prácticamente imposible, incluso con los subterfugios que se han llegado a utilizar por parte del Consejo de Seguridad para *fabricar* dicho consentimiento. En estas situaciones, la única viabilidad

que veo a la actuación del Consejo de Seguridad no pasa por el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz sino, ante el fracaso de las acciones diplomáticas, activar cualquier medida *colectiva* de las reguladas en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, se llamen estas medidas misiones de pacificación, de intervención humanitaria o de protección de los derechos humanos, imposición de la paz, etc. Operaciones para las cuales ya no se necesita el consentimiento de las partes, sino la decisión inequívoca del Consejo de Seguridad para llevarla a cabo, o cabría decir con mejor acierto, la voluntad colectiva de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ya que muy a nuestro pesar y por cruento que sea el conflicto, sin el beneplácito *colectivo* de los mismos (entiéndase voto afirmativo o abstención) cualquier propuesta de acción quedará en papel mojado.

CUARTA

Próximo a celebrarse el 70 aniversario de las operaciones de mantenimiento de la paz, se sigue debatiendo acerca de la eficacia y utilidad de las mismas dado el escaso margen de actuación del que disponen, especialmente, en cuanto al uso de la fuerza. A menudo se suele olvidar que las tropas que forman parte del componente militar de las operaciones de mantenimiento de la paz no actúan como tropas de combate, no son desplegadas en un territorio para combatir, para hacer la guerra, sino para evitarla. No obstante, tras los terribles sucesos que tuvieron lugar en Srebrenica y Ruanda, cada vez con mayor frecuencia se les exige a dicho componente armado llevar a cabo acciones más contundentes en el cumplimiento de su mandato, acciones que irremediabilmente van ligadas a hacer un uso de la fuerza más allá de los usos considerados razonables hasta ese momento, es decir, el uso de la fuerza en legítima defensa y el uso de la fuerza en defensa del mandato.

Prácticamente desde su origen se ha reconocido que el uso de la fuerza era no solo un derecho natural vinculado al derecho a la vida, entendido como resistencia a un peligro inminente de muerte o lesiones corporales, sino un principio básico del

mantenimiento de la paz. Así lo recoge el *Informe Brahimi* cuando señala que el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Este documento, cabe recordarlo, fue un encargo del Secretario General tras ponerse de manifiesto el fracaso de Naciones Unidas para prevenir los genocidios de Ruanda y Srebrenica. También el documento conocido como *Doctrina Capstone*, que contiene los principios y directrices sobre las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, recoge dichos principios básicos y reconoce como excepción a la prohibición del uso de la fuerza, además del uso de la fuerza en legítima defensa, el uso de la fuerza en defensa del mandato. Esta concepción amplia de la legítima defensa no cuestiona el hecho que las operaciones de mantenimiento de la paz no son operaciones coercitivas y, por tanto, no deben confundirse con las de imposición de la paz. Las primeras, señala la *Doctrina Capstone*, pueden hacer uso de la fuerza a nivel táctico, con autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento de las partes, en tanto que las de imposición no requieren dicho consentimiento y pueden hacer uso de la fuerza a nivel estratégico. A estas alturas nadie discute acerca de la posibilidad de hacer uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, aun cuando para ello el Consejo de Seguridad siga valiéndose de ciertos eufemismos para su autorización, siempre que este uso de la fuerza se limite al ámbito de la legítima defensa o al de la defensa del mandato. Ya es más discutible cuando la autorización al uso de la fuerza va más allá de estas dos posibilidades.

Con la resolución 2098, de 28 de marzo de 2013, ya hemos visto que la situación da un giro de 180 grados al autorizar el Consejo de Seguridad, esta vez sin hacer uso de eufemismos, a hacer uso de la fuerza no sólo en legítima defensa o en defensa del mandato sino en cumplimiento del mandato, es decir, no se autoriza a hacer uso de la fuerza como mecanismo defensivo (a nivel táctico) sino con carácter ofensivo (a nivel estratégico). Se autoriza a la Brigada de Intervención, que forma parte de la MONUSCO y que se encuentra bajo el mando operacional directo del jefe de la

misión, a hacer uso de la fuerza con el fin de conseguir unos objetivos incorporados al mandato de la misión, objetivos entre los que se encontraban los de neutralizar a los grupos armados que amenazaban la autoridad del Estado y la seguridad de los civiles. Eso no es una operación de mantenimiento de la paz, es una operación de intervención llevada a cabo por una Brigada de *Intervención* en la que Naciones Unidas, contando sólo con el consentimiento de una de las partes, el Gobierno de la República Democrática del Congo, prescinde conscientemente de uno de los principios básicos de este tipo de operaciones (y de la Organización), la imparcialidad, para posicionarse a favor de una de las partes, *para combatir junto a una de las partes en el conflicto*. Eso, lo miremos como lo miremos, no puede entenderse como mantener la paz. A lo sumo, podemos considerarlo como imponer la paz, ya que se le impone la paz a una de las partes en beneficio de otra, pero nunca como mantener la paz.

Es cierto que no es una decisión ilegal ni estamos ante un posible acto *ultra vires* del Consejo de Seguridad, ya que la Brigada de Intervención se crea y actúa bajo el paraguas del Capítulo VII de la Carta, pero no es una operación de mantenimiento de la paz, pese a los intentos de algún sector doctrinal de verla como el inicio de un tipo de operaciones que serían las operaciones de mantenimiento de la paz de quinta generación. Se trata, tal y como fue concebida por la Unión Africana, la SADC y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, del despliegue de una fuerza de imposición de la paz para hacer frente a la amenaza de los grupos armados.

En definitiva, cuando discutimos acerca de si deben cumplir con los principios básicos del mantenimiento de la paz: imparcialidad, consentimiento y no uso de la fuerza salvo legítima defensa o en defensa del mandato, no es porque se dude acerca de su utilidad. Se duda, en primer lugar, de si es posible llevar a cabo las cada vez más abundantes tareas encomendadas a realizar por el personal de la misión, con pleno respeto de dichos principios y, en segundo lugar, se duda del posible éxito de las mismas cuando las operaciones se despliegan habitualmente en entornos hostiles, donde apenas hay paz que mantener y donde la probabilidad de tener que hacer uso

de la fuerza para repeler ataques de grupos dispuestos a hacer fracasar la misión es más que probable. La cuestión no es, por tanto, poner en duda la vigencia de los principios fundamentales de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ante el reto de los conflictos actuales; la cuestión es por qué se envían este tipo de misiones a entornos en los que, tratándose la mayoría de ellos de conflictos asimétricos, nos encontramos de manera generalizada en que no hay voluntad de alguna de las partes en buscar una solución, por temor a perder poder o posición en su estatus.

La respuesta a ¿por qué se envían?, de nuevo, es sencilla. Se envían por el *beneplicito* de los cinco países con derecho de veto en el Consejo de Seguridad, por su desinterés o, lo que es peor, por su interés. No habrá, por ejemplo, una misión coercitiva del Capítulo VII de la Carta, por muchas víctimas que existan, por muchas violaciones de derechos humanos que estén sucediendo, etc., si cualquiera de esos 5 países con derecho de veto tiene intereses en la zona de conflicto, sean estos de tipo político, estratégico, económico o de cualquier otro tipo, al igual que no habrá una resolución que imponga algún tipo de sanción a un país *del entorno* de cualesquiera de esos cinco países. Se enviará, a lo sumo, una operación de mantenimiento de la paz cuya capacidad de intervención, como norma general, es muy limitada y relativamente efectiva por el escaso margen de actuación del que se les dota, al tener que contentar a los cinco. Conflictos como el palestino-israelí o el sirio, por ejemplo, son muestras de estas afirmaciones.

QUINTA

Al principio, he señalado que este trabajo es un trabajo académico dirigido a ese mismo ámbito, literatura gris (sorprendentemente un término con connotaciones peyorativas) como definen algunos cursos de metodología a las tesis doctorales, junto a otros tipos de publicaciones tales como informes técnicos, actas de congresos, etc. Por eso, en este entorno académico, considero razonable proponer una posible

solución al problema que viven las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas, solución que no viene referida a la vigencia de los principios que han sido objeto de este trabajo, que entiendo plenamente vigentes, sino al componente de las operaciones de mantenimiento de la paz. Propuesta que soy consciente tendrá muchos detractores (yo mismo era uno de ellos) pero que estoy plenamente convencido que con sus comentarios y críticas enriquecerá, sin duda, el debate actual que se está produciendo en torno al problema de las operaciones de mantenimiento de paz, que no pasa, a la vista de lo analizado, por poner en duda la vigencia de los principios fundamentales, como ya he señalado, sino por preservar su propia existencia.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no funciona. Es un hecho incuestionable afirmado tanto por los expertos como por los no expertos, de ahí los múltiples intentos de reformarlo o actualizarlo. Y no funciona porque Naciones Unidas, organismo universal de carácter político formado por miembros que son Estados, soberanos, independientes, con muchos intereses particulares y algún que otro interés colectivo, no goza de la voluntad de muchos de sus miembros para su renovación. Queda claro que el mundo que vivimos en la actualidad difiere mucho del de 1945. Los conflictos han pasado de ser entre Estados (movidos por afán de riquezas, conflictos territoriales, enemistades, etc.), a ser dentro de los Estados, entre facciones o grupos de ese mismo Estado, por intereses muy dispares tales como poder, religión, razones étnicas, control de las riquezas naturales, escasez de alimentos, agua, terrorismo internacional, etc. Pero, lo que no ha cambiado, han sido las Naciones Unidas. Ni la Carta de las Naciones Unidas, ni la voluntad de los cinco miembros permanentes con derecho de veto en el Consejo de Seguridad para que nada cambie.

De ahí que, en el tema que nos ocupa, no se disponga por la Organización, por ejemplo, de las fuerzas armadas que se establecen en el artículo 43 de la Carta para el cumplimiento de su finalidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que, a priori, daría libertad a la Organización para actuar sin depender

de la voluntad de los Estados en poner a disposición de la misma fuerzas armadas para cumplir con sus fines. Aunque dudo mucho que, incluso disponiendo de dichas fuerzas, el Consejo de Seguridad tuviese la suficiente libertad para actuar a causa del tantas veces nombrado y criticado, derecho de veto. Otro problema actual de Naciones Unidas es el de la cuestión económica. La Organización depende casi en exclusividad de los fondos que aportan (cuando lo hacen, ya que a menudo se convierten en un instrumento de presión) los Estados miembros, por lo que en períodos de crisis, como el actual, la estabilidad presupuestaria de la Organización se resiente y con ella el funcionamiento de la misma.

Las operaciones de mantenimiento de la paz se enfrentan a ambos problemas, ya que, por un lado, a menudo chocan con la escasa voluntad política de los miembros del Consejo de Seguridad para desempeñar su labor con eficiencia y, por otro lado, no disponen de suficientes medios económicos para afrontar con éxito los costes humanos y logísticos de las misiones (el presupuesto actual asciende a casi 7.000 millones de dólares). Esta situación, unida a operaciones de mantenimiento de la paz que son interminables (dos de las misiones actuales están a punto de cumplir 70 años), la gran cantidad de personal desplegado, en algunos casos con escasa preparación y dotación, que conlleva la necesidad de prepararles y dotarles de las herramientas de trabajo necesarias (armamento, vehículos e incluso equipos de combate), lo que significa más costes, provocan una situación insostenible.

Una posible solución, a mi entender, pasaría por eliminar (muy improbable) o suavizar (discutible) el derecho de veto estableciendo, por ejemplo, la necesidad del veto de tres de los cinco miembros con ese derecho para poder echar atrás una propuesta de resolución. Otra posibilidad, sería la celebración de los famosos convenios del artículo 43, aunque no tengo esperanzas de que funcionase si persiste el mecanismo de veto tal y como está ahora. En todo caso, cualquiera de las dos posibilidades, hoy por hoy, son una utopía. Respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz, la solución pasa por volver al principio, establecer una

operación de mantenimiento de la paz sólo cuando haya una paz efectiva que mantener, exista la voluntad de todas o casi todas las partes por buscar una solución diplomática al conflicto y, el respeto escrupuloso a los principios del mantenimiento de la paz. Para el resto de misiones, habría que empezar a plantearse la externalización de las misiones desplegadas en las zonas más conflictivas (casi todos las actuales) haciendo uso, no de las coaliciones de Estados como ha ocurrido ya en diversas ocasiones (difíciles de controlar, por otro lado, por la Organización), sino a través de las llamadas Empresas Militares y de Seguridad Privadas.

Este tipo de empresas están ya presentes sino en todas, sí en casi todas las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas actualmente, bien directamente contratadas por la propia Naciones Unidas o, bien indirectamente, formando parte del personal aportado por los países contribuyentes de fuerzas. Es cierto, que su presencia más que testimonial lo es en funciones de apoyo logístico y de seguridad, al menos oficialmente, pero no es menos cierto que se trata de personal altamente preparado, bien armado y pertrechado, algo que no se puede decir de muchas de las tropas aportadas por ciertos Estados al conjunto de la operación. También es cierto que este tipo de empresas no goza de muy buena fama y, no me cabe duda que, en algunos casos como es el de la empresa estadounidense Blackwater y alguna de sus actuaciones en Iráq, esa mala fama es más que merecida.

Pero, ¿qué es una Empresa Militar y de Seguridad Privada?. Lo cierto es que, aun cuando no existe una definición *oficial* de Empresa Militar y de Seguridad Privada, al igual que no existe dicha definición de operación de mantenimiento de la paz, sí que existen distintas definiciones recogidas en diversos documentos como pueden ser el *Documento de Montreaux*, la *Guía legislativa para Estados sobre la regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas* e incluso el *Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas* elaborado en el seno de las Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos), definiciones que van todas dirigidas en el mismo sentido: la prestación, *remunerada*, de servicios militares y/o de

seguridad por medio de personas físicas o jurídicas, servicios que como vimos en nada difiere de los prestados por fuerzas regulares y policía aportados por los países contribuyentes. Por tanto, si las funciones encomendadas al personal de estas empresas son las mismas que se encomiendan al personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, el problema para contratar a este tipo de empresas no puede o no debería ser la falta de control, uno de los aspectos más discutido en lo concerniente a este tipo de empresas y que más tensión genera. Y no puede serlo, porque existen suficientes mecanismos en las Naciones Unidas para su control, como podrían ser los recogidos en los documentos de la Secretaría General sobre prácticas de contratación externa en la que se regulan, o se podrían regular, cualquier aspecto que afecte al contrato, como ocurre en otros tipos de contratos, y entre los que se podría incluir la sujeción a normas de Derecho internacional y de Derecho internacional humanitario cuando actúen para una organización internacional, e incluso la sujeción a un foro judicial concreto o especial el cual, no necesariamente, debería ser del país donde radique la sede principal de la empresa o del país donde se encuentren desplegada la empresa. La no renuncia al foro natural por ese fuero especial, para juzgar incumplimientos contractuales o casos más graves como ilícitos penales, debería acarrear, inevitablemente, la imposibilidad de contratar con las Naciones Unidas, por ejemplo. Organizaciones como Aids-free world, a través de su campaña *Código azul*, viene denunciando reiteradamente los abusos y violaciones efectuados por personal de los cascos azules y la inmunidad con la que actúan el personal de las misiones, especialmente el personal militar, lo que muestra, desgraciadamente, que este tipo de situaciones pueden darse en cualquier contexto y no necesaria ni exclusivamente en el entorno del personal de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas.

Como punto final, a la vista de la situación actual de incertidumbre en las que se encuentran las operaciones de mantenimiento de la paz, pero sobre todo, del Consejo de Seguridad, no considero descabellada la idea de hacer uso de este tipo de

Empresas para cumplir con las operaciones de mantenimiento de la paz, al menos de las más conflictivas. A tal propósito, es indudable que se hace necesaria una mayor implicación de las Naciones Unidas, por ejemplo a través de continuar con los trabajos del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, con el objetivo de que, partiendo de los documentos citados, y especialmente el concerniente al *Proyecto de futura Convención Internacional para regular las EMSP*, establecer un mecanismo regulador de las actividades de este tipo de empresas, no sólo en cuanto a su funcionamiento, sino a fin de intentar evitar, en lo posible, las posibles situaciones de impunidad en las que puedan incurrir, dado el limbo jurídico que ahora mismo existe. Este es un viaje que, si queremos que llegue a buen puerto, debería emprenderse en compañía de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas pero, fundamentalmente, de aquellos Estados que, hoy por hoy, son los mayores proveedores de este tipo de personal, a saber, Estados Unidos, Reino Unido y Sudáfrica.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros: Obras generales y monografías

AA. VV., *ONU año XX*, Tecnos, Madrid, 1966.

AA.VV., *Liber Amicorum. Colección de Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. D. José Pérez Montero, Vol. II*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1988.

AA. VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993.

ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La política europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales*, Dykinson, Madrid, 2008.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, MÁRQUEZ CARRASCO, M^a del Carmen, y CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *La Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo* (Vol. 70), Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, Sevilla, 1997.

AMERIGO CUERVO-ARANGO, Fernando, PEÑARANDA ALGAR, Julio (Comp.), *Dos décadas de postguerra fría. Actas de las I Jornadas de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"*, Tomo II, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2009.

ARTEAGA, Félix (Coord.), *La OTAN en su medio siglo. Una visión española*, Asociación Atlántica Española, Madrid, 1999.

ATTINA, Fulvio, *El sistema Político Global*, Editorial Paidós, Barcelona, 2001.

AZZIMI, Nassrine (dir.), *Humanitarian Action and Peace-keeping Operations: Debriefing*

- and Lessons*, UNITAR, Kluwer Law International, London, 1997.
- AZNAR GÓMEZ, Mariano J. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tomos I y II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.
- BAR CENDÓN, Antonio, *Los Tratados de la Unión Europea, versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel y MÜELLER UHLENBROCK, Klaus Theodor (Coordinadores), *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
- BEN ACHOUR, Rafâa et LAGHMANI, Slim, *Le Droit International a la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Editions A. Pedone, Paris, 2004.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.
- BETSALEL PALOMBO, Regina, *Seguridad Colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1965.
- BIMBI, Linda, *No en mi nombre. Guerra y Derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- BLANC ALTEMIR, Antonio (Ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009.
- BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, Aguilar Ediciones, Madrid, 1973.
- BRIERLY, James Leslie, *The Law of Nations. An introduction to the International Law of Peace, Sixth Edition*, Oxford University Press, 1963.
- BRYDEN, Alan (Ed.), *The privatisation of security in Africa. Challenges and Lessons from Côte d'Ivoire, Mali and Senegal*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2016.
- BUZAN, Barry, *People, states & fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era, second edition*, Ecpr Press Classics, University of Essex, Colchester, 2007.

- CALOGEROPULOS-STRATIS, Spyros, *Le recours à la force dans la société internationale*, Editions L.E.P., Loisirs et Pédagogie, Laussane, 1986.
- CANO LINARES, M^a de los Ángeles., *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz* (Vol. 727), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- CANO LINARES, M^a de los Ángeles, *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas*, Dykinson, Madrid, 2010.
- CARACUEL RAYA, Marian, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 1997.
- CARDONA LLORENS, Jorge y OTROS, *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la carta*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1966.
- CASSESE, Antonio, *United Nations Peace-keeping*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn (The Netherlands), 1978.
- CASTRO-RIAL GARRONE, Fanny (Dir.), *La Administración Internacional y la consolidación de la Paz y el Estado de Derecho*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2010.
- CLAUSEWITZ, Karl V., *De la guerra*, LIBROdot.com, 2002.
- CORTEN, Olivier, *Le droit contre la guerre: l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Pedone, Paris, 2008.
- DAUDED, Yves, MORILLON, Philippe, SMOUTS, Marie-Claude, *La visión francesa des operations de maintien de la paix*, Montchrestien, Paris, 1997.
- DAVID, Charles-Philippe., *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Icaria Editorial, Barcelona, 2008.
- D'ABOVILLE, Benoît (Ed.), *Private Military and Security Companies*, International Institute of Humanitarian Law, Milano, 2013.
- DENG, Francis M. y OTROS, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in*

- Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996.
- DÍAZ BARRADO, Castor Miguel, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza, en Derecho Internacional, Vol. I y II*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1989.
- DÍAZ BARRADO, Castor Miguel, *El Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.
- DÍAZ BARRADO, Castor Miguel (Dir.) y OTROS, *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, U.N.E.D., Madrid, 2006.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2002.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel / SOBRINO HEREDIA, José Manuel (Coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª Edición, Tecnos, Madrid, 2010.
- DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Drnas-Lerner Editores, Córdoba (Argentina), 2002.
- DUPUY, Rene-Jean, *A Handbook on International Organizations, 2nd edition*, Académie de Droit International, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1998.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Análisis jurídico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, (Vol. I y II), Universidad de Huelva, Huelva, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2004.
- FINDLAY, Trevor, *The use of force in UN Peace Operations*, SIPRI – Oxford University Press, New York, 2002.
- FISAS ARMENGOL, Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas: ante el mundo en crisis*, Icaria, Barcelona, 1994.
- GARCÍA, Caterina, y RODRIGO, Ángel J. (Edit.), *La seguridad comprometida. Nuevos*

- desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008.
- GARCÍA RICO, Elena del Mar y TORRES CAZORLA, María Isabel, *La seguridad internacional en el siglo XX: nuevas perspectivas*, Plaza y Valdés, Madrid, 2011.
- GARGIULO, Pietro, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite*, Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2000.
- GILJE ØSTENSEN, Åse, *UN Use of Private Military and Security Companies: Practices and Policies*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2011.
- GÓMEZ DEL PRADO, José Luís y TORROJA MATEU, Helena, *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- GÓMEZ-ROBLEDO VEDUZCO, Alonso, *Corte Internacional de Justicia. Caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua. Caso emblemático*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luís N. (Dir.) y GARRIDO MUÑOZ, Asier (Coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Iustel, Madrid, 2011.
- GROCIO, Hugo, *Del Derecho de la Guerra y la Paz*, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1925.
- GUMEDZE, Sabelo (Ed.), *From market for force to market for peace. Private military and security companies in peacekeeping operations*, Institute for Security Studies, 2011.
- GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2006.
- HARFENSTELLER, Julia, *The United Nations and peace: the evolution of an organizational concept*, Frankfurt am Main, Nueva York, 2011.
- HARTO DE VERA, Fernando, *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- HASBI, Aziz, *ONU et ordre mondial: Réformes pour ne rien changer*, L'Harmattan, Paris, 2005.

- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1942.
- HELLER, Hermann, *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1965.
- HERDEGUEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- HERNÁNDEZ HOLGADO, Fernando, *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000.
- HOBBS, Thomas, *Del ciudadano y Leviatán*, Tecnos, 1987.
- HOBBS, Thomas, *Tratado sobre el ciudadano*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.
- IGLESIAS VELASCO, A, *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*, Septem Universitat, Oviedo, 2006.
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, UAM Ediciones, Madrid, 2003.
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso J., *Los problemas el mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires (República Argentina), 1981.
- JOHANSEN, Robert C. (Editor), *A United Nations Emergency Peace Service. To prevent Genocide and Crimes against humanity*, World Federalist Movement – Institute for Global Policy, New York, 2006.
- KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003.
- KARAOSMANOGLU, Ali L., *Les actions militaires coecitives et non coercitives des Nations Unies*, Librairie Droz, Genève, 1970.
- KELSEN, Hans, *The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, Stevens & Sons Limited, Londres, 1954.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.

- KONDOCH, Boris, *International Peacekeeping*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England, 2007.
- KRASNER, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2001.
- LABORIE IGLESIAS, Mario Ángel, *La privatización de la Seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*, IEEE – Ministerio de Defensa, Madrid, 2013.
- LAGRANGE, Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Éditions Montchrestien, Paris, 1999.
- LIÑAN NOGUERAS, Diego Javier y ROLDÁN BARBERO, Javier (Ed.), MARRERO ROCHA, Inmaculada, (Coord.), *El estatuto jurídico de las fuerzas armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, María Eugenia (Coord.), *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 2010.
- MACQUEEN, Norrie, *Peacekeeping and the International System*, Routledge, Abingdon (Reino Unido), 2006.
- MANIN, Philippe, *l'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris, 1971.
- MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M., *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.
- MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M., VACAS FERNÁNDEZ, Félix y FERNÁNDEZ GÓMEZ Manuel, *Derecho de los conflictos internacionales. Instrumentos jurídicos y textos básicos de la práctica internacional*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002.
- MÁRQUEZ CARRASCO, M^a del Carmen, *Problemas actuales sobre la prohibición del*

- recurso a la fuerza en derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998.
- MAZOWER, Mark, *No enchanted Palace*, Princeton University Press, Princetown, New Jersey, 2009.
- MORTATI, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I, Padova – Cedam, 9ª Edición, Padova, 1975.
- NOVOSSLOF, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1968.
- QUOC DINH, Nguyen, *Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975.
- RAJAN, Mannaraswamighala Sreeranga, *The Expanding Jurisdiction of the United Nations*, N.M. Tripathi LTD, Bombay, 1982.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord.), *Conflictos Armados y Derecho Internacional Humanitario. Problemas actuales*, Tirant lo Blanch, 2008.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Ed.), BERMEJO GARCÍA, Romualdo y OTROS, *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord.), *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (Ed.), *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un Nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia necesaria?: la intervención humanitaria en derecho internacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1995.
- REGUEIRO DUBRA, Raquel, *La legítima defensa en Derecho Internacional*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED, Madrid, 2012.

- REMIRO BROTONS, Antonio y OTROS, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- REQUENA Y DIEZ DE REVENGA, Miguel (Ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2010.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social o Principios de derecho político*, Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ, Víctor M., *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza*, J. M. Bosch Editor, Madrid, 2005.
- SÁNCHEZ CANO, Javier, *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Mallorca, 1999.
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, *El sistema internacional del tercer milenio. La mirada de un jurista*, Reproexpres, Valencia, 2008.
- SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the development of collective security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII powers*, Oxford University Press, 1999.
- SEPULVEDA, Isidro (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2009.
- SIMMA, Bruno y OTROS, *The charter of the United Nations, Volume I and II*, Third edition, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- THIELEN, Ophélie, *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, L.G.D.J., Paris, 2013.
- TODOROV, Tzvetan, *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*, Ediciones Península, S.A., Barcelona, 2002.
- TORRES CAZORLA, Mª Isabel y GARCÍA RICO, Elena del Mar (coords.), *La seguridad internacional en el Siglo XXI. Nuevas perspectivas*, Plaza y Valdés, Murcia, 2011.

- TORROJA MATEU, Helena y OTROS, *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007.
- UNITAR, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1987.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- VALENCIA RODRÍGUEZ, Luís, *Principios de las Naciones Unidas*, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1972.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (Com.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2007.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Operaciones militares de gestión de crisis*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED, Madrid, 2010.
- VEGECIO RENATO, Flavio, *Compendio de técnica militar, 3ª edición*, Ediciones Cátedra, 2015.
- VITORIA, Francisco de, *Relectio de Iure Belli o Paz Dinamica*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1981.
- WALZER, Michael, *Arguing About War*, Yale University Press, New Haven, USA, 2004.
- WALZER, Michael, *Guerras justas e injustas* (3ª ed.), Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 2001.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2ª Edición, 1964 (2ª reimpresión en 2002).
- WEISS, Thomas G. & DAWS, Sam, *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, New York, 2007.
- WOLFF, Christian, *Jus gentium Methodo Scientifica Pertractatum*, Volume Two, Oxford

University Press, London, 1934.

YAKEMTCHOUK, Romain, *L'ONU, la Sécurité Régionale et le Problème du Regionalisme*, A. Pedone, Paris, 1955, p. 144.

2. Artículos, Estudios y participaciones en obras colectivas

AA.VV., “El futuro de las Fuerzas Multinacionales Europeas en el marco de la nueva Política de Seguridad y Defensa”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, Nº 33, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2010, pp. 7-26.

AA.VV., “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos de Estrategia*, Nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010, pp. 31-67.

AA.VV., “Las Organizaciones Internacionales en la Gestión y Resolución de Conflictos”, en Dossier de apoyo Curso de Verano del Instituto Español de Estudios Estratégicos, San Lorenzo del Escorial (Madrid), 2010.

AA.VV., “Regional Organizations and UN Peacekeeping”, en:
<http://globalpolicy.org/security-council/peacekeeping/regional-organizations-and-un-peacekeeping.html>, consultado el 20 de agosto de 2010.

ABRISKETA, Joana, “Blackwater: los mercenarios y del derecho internacional”, Fride.org, Madrid, septiembre 2017.

ACOSTA SÁNCHEZ Miguel Ángel, “La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: La Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991-2007), en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 15, MADRID, 2008.

AECID, “La cooperación en contextos de fragilidad: la trayectoria de AECID y retos de futuro”, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agosto 2017.

- ANNAN, Kofi, "Two concepts of sovereignty", en *The Economist*, Tomo 325, Nº 8137, London, september 18, 1999, pp. 49-50.
- ANTÓN ZARRAGOITIA, Mikel, "Reforzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa tras el Tratado de Lisboa", Institute of European Democrats, Conferencia de Bilbao, 2009.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix, "La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea", en *Documento de Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Nº 75/2010, 21-04-2010, Real Instituto Elcano, Madrid.
- AZZELLINI, Darío, "La privatización de la guerra: Paramilitarismo y las empresas militares privadas", en www.aporrea.org/internacionales/a51828.html, consultado el 12-12-2017.
- BAREA RIPOLL, Alvaro M., "Las operaciones de mantenimiento de la paz en el contexto de la reforma de Naciones Unidas", en *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, Nº 312, 2009, pp. 49-76.
- BARBÉ, Esther y SABIOTE, María A. "Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa" *Dossier Especial del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 4, mayo 2006, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra (Barcelona).
- BARTH EIDE, Espen, "Las operaciones de mantenimiento de la paz: pasado y presente", en *Revista de la OTAN*, Vol. 49, 2001, pp. 6-11.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M^a Eugenia, "'Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos'. Informe del grupo de Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", en *UNISCI discussion Papers*, Nº 10, enero 2006.
- BIANCHETTI, Orlando, "The Role of Private Military Security Companies in the New Generation of UN Peacekeeping Missions", Université de Lausanne / Universität Zürich, december. 2016.
- BOOT, Max, "Send Private Security Companies Into Sudan", en *Journal of International Peace Operations*, Vol. 2, Nº 1, August 2006, p. 9.

- BRYDEN, Alan, "The changing face of security provision: commercial security providers and the privatisation of security", *Learning Lab on Security Sector Governance in Africa*, Dakar, 26-27 April 2016, The International Security Sector Advisory Team (ISSAT), Geneva: <https://issat.dcaf.ch/esl/Learn/Resource-Library/Other-Documents/>.
- BUNKER, Robert J., "Combatants or Non-Combatants", en *Journal of International Peace Operations*, Vol. 2, Nº 1, August 2006, pp. 17-18.
- BUSTOS V., Pedro Pablo, "La problemática del mantenimiento de la paz mundial, los esfuerzos de la ONU y el rol del Consejo de Seguridad", en *Military Review* (Edición Hispanoamericana), enero-febrero 2009, pp. 50-59.
- CALABRESE, María M., "El legado de Kosovo: ¿Nuevas reglas?", en *Revista Criterio*, Nº 2255, octubre 2000.
- CARDONA LLORENS, Jorge "La Cooperation entre les Nations Unies et les Accords et Organismes Regionaux pour le reglement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la securite internationales", en Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber* (Paix, développement, démocratie), Bruxelles, 1998, pp. 251-289.
- CARDONA LLORENS, Jorge, "La resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿Un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?", en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIII, Nº 1 y 2, 2001.
- CARDONA LLORENS, Jorge, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?*, en Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, Vol. VI, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- CARDONA LLORENS, Jorge. y AZNAR GOMEZ, Mariano, "Article 99", en COT, Jean-Pierre y PELLET, Alain, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3.ª ed., Paris, 2005, pp. 2051-2082.

- CARDONA LLORENS, Jorge, "Reflexiones a la luz de la evolución del denominado mantenimiento de la paz enérgico de las Naciones Unidas", en CARDONA LLORENS, Jorge (ed. lit.) y OTROS, *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Vol. 1 (Tomo I), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.299-314.
- CARPENTIER, Chantal, "La resolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quell devoir d'ingérence?", en *Études Internationales*, vol. 23, nº 2, 1992, pp. 279-317.
- CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, "Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IV, 2004, pp. 117-148.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "La Comunidad Internacional entre la ilusión y la historia", en CASADO RAIGÓN, Rafael, GALLEGO DOMÍNGUEZ, Ignacio (Coords.), *Personalidad y capacidad jurídicas. 74 contribuciones con motivo del XXV aniversario de la Facultad de Derecho de Córdoba*, Tomo I, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2005, p. 290.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, "La prohibición del recurso a la fuerza en Derecho Internacional contemporáneo", Discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Córdoba, Córdoba, 10 de febrero de 2005.
- CASANOVAS I LA ROSA, Oriol, "De l'ajuda humanitària al dret d'injerència humanitària", Universitat Pompeu I Fabra, 28 de septiembre de 1993, en www.upf.edu/universitat/presentacio/inuguracions.
- CASTILLO TAPIA, Fernando, "Notas sobre el estudio de la seguridad nacional", Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Marzo 1996.
- COSTA LÓPEZ, Julia, "Las empresas militares y de seguridad privadas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas", en GARCÍA, Caterina y PAREJA, Pablo, *Seguridad, Inc. Las empresas militares y de seguridad privadas en las relaciones internacionales contemporáneas*, Institut Català

- Internacional per la Pau, Edicions Bellaterra,, Barcelona, 2013, pp. 197-219.
- CROWE, Jonathan y JOHN, Anna, The Status of PMSCs in UN Peacekeeping, en *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 18, Issue 1, 2017, pp. 16-44.
- DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, “Tratados internacionales y conflictos armados: una cuestión siempre pendiente”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV (2), Madrid, 2012, pp. 11-47.
- DELAGE, Fernando, “Del Tratado de Washington a la guerra de Kosovo: la OTAN cumple 50 años”, en Cuadernos de Historia Contemporánea, Nº 21, 1999, pp. 341-353.
- ELSEA, Jennifer K. y SERAFINO, Nina M., “Private Security Contractors in Iraq: background, legal status and other issues”, en JONES, James L., ELSEA, Jennifer K. y SERAFINO, Nina (Ed.), *Security in Iraq*, Nova Science Publishers, Inc., New York, 2010, pp. 139-170.
- ESPADA RAMOS, M^a Luisa, “La pacificación internacional de los conflictos internos”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Nº 35 (2), 1983, pp. 393-429.
- FERNÁNDEZ GIBAJA, Alberto, “Lo que la responsabilidad de proteger significa”, en www.iecah.org, consultado el 5 de septiembre de 2011.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, “El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 42, Barcelona, 1998, pp. 39-57.
- FONTANA, Andrés, “La evolución de las Misiones de Paz”, en *Documentos de Trabajo*, Nº 126, Universidad de Belgrano, Buenos Aires (Argentina), 2005.
- FUENTE COBO, Ignacio, “El incierto futuro de la misiones de paz”, Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada.
- FUENTE COBO, Ignacio, “Las operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución”, en VILANOVA TRÍAS, Pere y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (Coord.), *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2000, pp. 87-105.

- FUENTE COBO, Ignacio, "Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención", Conferencia dictada el 23 de marzo de 1998 durante el Congreso Internacional de Historia Militar celebrado en Madrid.
- GANTZ, Peter H., "The Private Sector's Role in Peacekeeping", en *Refugees International*, november 18, 2003. Descargado de: http://www.sandline.com/hotlinks/Refugees_InternationalC3FF13.html.
- GARCÍA MAGARIÑO, Sergio, "Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas: hacia un enfoque más centrado en las personas", Universidad Pública de Navarra. (Artículo extraído por el autor de su Tesis doctoral *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU*, Universidad Pública de Navarra, 2012).
- GARCÍA PÉREZ, Rafael, "La 'Responsabilidad de Proteger': un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 11, junio 2006.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Daniel, Las operaciones de paz y el cambio institucional de los ejércitos, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2006.
- GENSER, Jared y GARVIE, Clare, "Contracting for Stability: The Potential Use of Private Military Contractors as a United Nations Rapid-Reaction Force", en *Chicago Journal of International Law*, Vol. 16, No. 2, 2016, pp. 439-481.
- GEREMEK, Bronislaw, "Justificación de la intervención humanitaria", en www.project-syndicate.org, consultado el 7 de noviembre de 2011.
- GIFRA DURALL, Julia, "20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria", en Documento de Opinión 86/2011 de 5 de diciembre de 2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.
- GILJE ØSTENSEN, Åse, "In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping", en *International Peacekeeping*, Vol. 20, Iss. 1, 2013, pp. 33-47.
- GILJE ØSTENSEN, Åse, "Implementers or Governors? The Expanding Role for Private

- Military and Security Companies within the Peace Operations Network”, en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 423-442.
- GOMEZ DEL PRADO, José Luis, *Operaciones de mantenimiento de la paz*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 2, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GOMEZ DEL PRADO, José Luis, “Las empresas militares y de seguridad privadas en los conflictos armados, sesgo preocupante para los Derechos Humanos.”, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza, octubre 2013.
- GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Consideraciones en torno a las operaciones para el mantenimiento de la paz”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril, México, 2002, pp. 99-114.
- GONZÁLEZ LASO, Laura María, *Las Empresas Militares y de Seguridad Privada en la lucha contra la piratería*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2015.
- GUTIEREZ ESPADA, Cesáreo, “El ‘uso de la fuerza’ en el informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Septiembre de 2005)”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 10, diciembre 2005.
- HAVEL, Václav, “Kosovo and the end of the Nation-State”, en *The New York Review of books*, Volume 46, Nº 10, June 10, 1999.
- HELLINGUER, Daniel, “Humanitarian action, NGOs and the privatization of the military”, en *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, Nº 4, 2004, pp. 192-220.
- HERNÁNDEZ-VELA SALGADO, Edmundo, “Las desventuras del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los albores del tercer milenio”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVIII, Nº 196, 2006, pp. 65-84.
- HOLMQVIST, Caroline, “Private Security Companies. The Case for Regulation”, SIPRI Policy Paper Nº 9, January 2005.
- HOWE, Herbert M., “Private security forces and African stability: the case of Executive Outcomes”, en *The Journal of Modern African Studies*, Volume 36, Issue 2, Cambridge University Press, June 1998, pp. 307-331.

- IGLESIAS VELASCO, Alfonso, "El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", en *Foro Nueva Época*, núm. 1, 2005, pp. 127-178.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Las corporaciones privadas de Seguridad*, Documento de Trabajo 13/2015, Madrid, 2015.
- JANKA OERTEL, M.A. Y OTROS, "The United Nations and NATO", Bonn, Germany, 5-7 June 2008.
- JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, "La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional", en *Revista de Occidente*, Nº 236-237, Enero 2001, pp. 91-106.
- JULIA, Marion, "La coopération entre l'ONU et les Organisations regionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales", Conférence Licence 3^e HEI. SP, Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genève, 2006.
- JURRIANS, Kim-Jenna, "Mercenarios para la ONU, se buscan", en Inter Press Service, Agencia de noticias: www.ipsnoticias.net/2012/07/mercenarios-para-la-onu-se-buscan, consultado octubre 2017.
- KAMP, Karl-Heinz, "Intervenciones militares cautelares (preemptive strikes): ¿Una nueva realidad de la política de seguridad?", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- KARSKA, Elzbieta y KARSKI, Karol, "The Use of Private Military and Security Companies by the United Nations", en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 4, 2014, pp. 399-404.
- KEES, Alexander, "Regulation of Private Military Companies", en *Goettingen Journal of International Law*, Vol 3, Nº 1, 2011, pp. 199-216.
- KLEFFENS, Eelco Nicolaas van, "Regionalism and Political Pacts with special reference to the North Atlantic Treaty", en *American Journal of International Law*, Nº 43, October 1949, pp. 666-678.

- KOLB, Robert, "Observaciones sobre las intervenciones humanitarias" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nº 849, marzo 2003, pp. 119-134.
- KOROLEVA, Anastasiya, *Las empresas militares y de seguridad privadas en los conflictos armados desde la perspectiva del derecho internacional*, Universidad Carlos III, Madrid, 2014.
- KRAHMANN, Elke, "The UN Guidelines on the Use of Armed Guards. Recommendations for Improvement", en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 475-491.
- LABORIE IGLESIAS, Mario Ángel, "Resultados de las Cumbres de Lisboa", en *Documentos de Análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2010.
- LABORIE IGLESIAS, Mario Ángel, "La controvertida contribución de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) a la resolución de conflictos", en *Cuadernos de Estrategia*, Nº 147, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.
- LABORIE IGLESIAS, Mario Ángel, "Intervención", en *Revista Ejército*, Nº 843, junio 2011, pp. 6-12.
- LABORIE IGLESIAS, Mario Ángel, "Empresas de seguridad, mercenarios y derecho internacional humanitario", en *Cuadernos de Estrategia*, Nº 160, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013, pp. 261-299.
- LILLY, Damian, "The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities", en *Peacekeeping: Evolution or Extinction*, Disarmament forum, Vol. 3, United Nations Institute for Disarmament research, 2000, pp. 53-62.
- LINTI, Tina, "UN's Use of Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations: Is There a Legal Basis?", en *Politikon The IAPSS Journal of Political Science*, Volume 29, March 2016, pp. 140-152.
- MANRIQUE DE LUNA-BARRIOS, Antonio, "El proceso de regionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz y su implementación práctica", en

- Opinión Jurídica*, Vol. 8, Nº 16, Universidad de Medellín, Colombia, 2009, pp. 17-32.
- MANRIQUE DE LUNA-BARRIOS, Antonio, “Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la protección de los derechos fundamentales en el siglo XXI, *Dikaion Revista de fundamentación jurídica*, Año 22, Nº 17, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia, Diciembre 2008, pp. 245-264.
- MARÍA MANCINI, Juan Carlos, “‘La intervención humanitaria en los conflictos étnicos’ Ruanda – Kosovo”, en *Military Review Edición Hispanoamericana*, mayo-junio 2009, pp. 49-58.
- MARÍN MOHINO, Daniel, “La necesidad de una regulación adecuada de la figura de la Empresa Militar y de Seguridad Privada”, Premios Defensa 2013, Madrid.
- MARIOT MASCAREÑO, Leonardo S., “Balance y perspectivas de las intervenciones militares de la ONU, en los conflictos armados no internacionales (intraestatales)”, en *Revista de Marina* (Armada de Chile), Volumen 123, Número 892, mayo-junio 2006, pp. 233-251.
- MARTI SEMPERE, Carlos, “La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa”, en *Documento de Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* Nº 33/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.
- MARTIN, Steven, “Las Naciones Unidas y las compañías de seguridad privadas: su responsabilidad en los conflictos”, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao.
- MENDELSON FORMAN, Johanna, “¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI”, en *Documento de Trabajo (DT) 40/2005*, Real Instituto Elcano, Madrid, octubre 2005.
- MENESES, Rosa y AGUIRRE, Mariano, “Presente y futuro de la Operaciones de Paz”, en Informe de Conferencia de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, 2007.

- MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): La Cooperación Estructurada Permanente”, ARI Nº 55/2008, Real Instituto Elcano, Madrid.
- MONTES HERNÁNDEZ, Tomás Casildo, “Estado y empresa militar de seguridad privada: hacia el establecimiento de una legislación internacional. El caso del Derecho estadounidense”, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Universitario de Investigación “Ortega y Gasset”, Madrid, 2013.
- NOVOSSLOFF, Alexandra, “La cooperation entre L’Organisation des Nations Unies et les Institutions Europeennes de Securite: Principes et perspectives”, en *Annuaire Français de Relations Internationales*, Volume II, 2001, pp. 594-612.
- NOVOSSLOFF, Alexandra, “EU-UN Partnership in Crisis Management – Developments and Prospects”, Report of the International Peace Academy, june 2004, New York.
- OCHI, Megumi, “Private Military and Security Companies (PMSCs) in UN-led Peacekeeping Operations: The UN’s Role as an Employer and a Regulator”, en *国際公共政策研究*, Vol. 18(1), Osaka University Knowledge Archive, 2013-09, pp. 95-111.
- ORTEGA KLEIN, Andrés, “Antes mejor que después”, en *Revista de Occidente*, nº 236-237, Enero, 2001, pp. 152-168.
- ORTIZ, Carlos, “Private Military and Security Companies. Misconceptions, Reconceptualisations, and Regulations”, Working Paper Nº 6, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, Brighton, october 2009.
- PARDEW, James y BENNETT, Christopher, “La evolución de las operaciones de la OTAN”, en *Revista de la OTAN*, Nº 1, 2006. Puede consultarse en: <https://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/main.htm>.
- PEREA UNCETA, José Antonio, “Reflexiones sobre las restricciones a la soberanía del Estado en el Derecho Internacional contemporáneo”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVII, 2004, pp. 95-129.

- PEREA UNCETA, José Antonio, “Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVIII, 2005, pp. 117-145.
- PEREYRA, Daniel, “Privatización de la guerra y auge de los mercenarios”, en <http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/areas-y-poblaciones-especificas-de-trabajo/conflicto-armado-y-psicologia/859-privatizacion-de-la-guerra-y-auge-de-los-mercenarios/file>, consultado el 12-12-2017.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Nº 17, Universidad Complutense, Madrid, 1995, pp. 61-78.
- PÉREZ RAMÍREZ, Enrique, “Defensa colectiva y seguridad compartida”, en *Documento Opinión*, Nº 71, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011.
- PINGEOT, Lou, “Dangerous Partnership. Private Military & Security Companies and the United Nations”, Global Policy Forum Report, New York, June 2012.
- PINGEOT, Lou, “Contracting Insecurity. Private military and security companies and the future of the United Nations”, Global Policy Forum Report, New York, February 2014.
- PINGEOT, Lou, “The United Nations Guidelines on the Use of Armed Private Security”, en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 461-474.
- POZO SERRANO, Pilar, “El uso de Compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control”, en *Athena Intelligence Journal*, Vol. 2, Nº 4, Madrid, 2007, pp. 55-68.
- PRIEGO, Alberto, “La OTAN tras la cumbre de Riga: la puerta sigue abierta”, en *UNISCI Discussion Papers*, Nº 13, Madrid, 2007, pp. 71-89.
- RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo, “La paz perpetua de Kant y el pensamiento de Kelsen sobre el pacifismo”, en RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo A. (ed. lit.), *Ecos de Kelsen. Vida obra y controversias*, Universidad Externado de Colombia, 2012, pp. 509-535.

- RAMÍREZ LEÓN, José Luis, "El Nuevo Intervencionismo en el Sistema Interamericano", en *Reflexión Política*, Vol. 1, Nº 1, marzo, 1999, Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia).
- RAMÍREZ VARGAS, Socorro, "El intervencionismo en la postguerra fría", consultado en Researchgate (www.researchgate.net).
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, "Siglo XXI: la recuperación de la política. Sección Cabos Soltos, nudos Fuertes. La intervención humanitaria: retos de su regulación", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Nº 17, 2001, pp. 157-172.
- REY MARCOS, Francisco, "Acción Humanitaria e Intervención. La complejidad del ecosistema humanitario", en *Revista La Factoría*, nº 6, junio-septiembre 1998, Barcelona.
- REID, Julian, "Privatizing the peace. Contracting peacekeeping operations to the private sector", en *The Montréal Review*, October 2011. Puede consultarse en: <http://www.themontrealreview.com/2009/Contracting-peacekeeping-operations-to-the-private-sector.php>.
- RICE, Daniel, "La intervención humanitaria armada y el derecho internacional: una lección básica para militares profesionales", en *Military Review* Edición Hispanoamericana, marzo-abril 2008, pp. 75-85.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, John, "El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los casos recientes de usos mayores de la fuerza armada: la desnaturalización del sistema internacional de seguridad colectiva", en *Pap.Polit.*, Bogotá (Colombia), Vol. 12, Nº 2, 2007, pp. 481-510.
- RUIZ ARÉVALO, Javier, "Contratistas civiles en operaciones expedicionarias. Problemas de seguridad y control para el mando militar", en *Athena Intelligence Journal*, Vol. 2, Nº 1, Madrid, 2008, pp. 13-38.
- RUÍZ DÍAZ, Lucas J. "Los Organismos regionales y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Un ejercicio de responsabilidad compartida", en *Dos*

- décadas de Postguerra Fría* (AA.VV.), Tomo II, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2009, pp. 109-126.
- SALDARRIAGA VELÁSQUEZ, Giuliana Stephanie, *La Privatización de la guerra: atribución de responsabilidades ante la violación del Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015.
- SAURA ESTAPÀ, Jaume y BITORSOLI CIROCCO, Marta, “Empresas Militares y de Seguridad y el Derecho Internacional Humanitario”, Informes 10/2013, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2013.
- SANAHUJA, José Antonio, “Problemas de la sociedad internacional (1): La seguridad internacional”, Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática. (p.1).
- SÁNCHEZ MARÍN, Ángel Luís, “Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva”, *Derecho Económico*, 2002, en <http://www.5campus.org/leccion/der025>, consultado el 12 de noviembre de 2009.
- SÁNCHEZ RUBIO, David, “Reflexiones E (Im)Precisiones en Torno a la Intervención Humanitaria y los Derechos Humanos”, en *Direitos humanos e Globalização. Fundamentos e Possibilidades desde a Teria Crítica*, 2ª Edición, Porto Alegre (Brasil), 2010, pp. 209-256.
- SANDOZ, Yves, “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Tomo VI, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996, pp. 321-339.
- SANJOSÉ GIL, Amparo, “Algunas reflexiones sobre el informe del Grupo de Alto nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 9, junio 2005.
- SATUÉ DE CÓRDOBA MINGUET, Ángel, “Externalización, contratistas y estatuto jurídico en las nuevas misiones de Naciones Unidas”, en *Documento de Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Nº 126, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

- SATUÉ DE CÓRDOBA MINGUET, Ángel, “Las empresas militares y de seguridad privada en la UE”, en *Documento de Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, Nº 29/2017, Real Instituto Elcano, Madrid, 2017.
- SCHULHOFER-WOHL, Jonah, “Should We Privatize the Peacekeeping?”, en *The Washington Post*, May 12, 2000.
- SEPULVEDA COX, Jaime, “Los Estados Unidos y la Segunda Guerra del Golfo”, en *Revista de Marina*, Volumen 120, Nº 874, mayo-junio 2003, Armada de Chile, Chile.
- SERRANO MARTÍN DE VIDALES, María, “¿Un nuevo concepto de seguridad?: La responsabilidad de proteger de la Comunidad Internacional ante los conflictos armados de la posguerra fría”, Universidad Autónoma de Madrid.
- SINGER, Peter W., *Peacekeeping, Inc.*, The Brookings Institution, June 2003.
- SIPRI Yearbook 2011, Stockholm International Peace Research Institute.
- SIPRI Yearbook 2016, Stockholm International Peace Research Institute.
- SMITH, Edwin M. y WEISS, Thomas G., “UN task-sharing: towards or away from global governance?”, en *Third World Quarterly*, Vol. 18, Nº 3, 1997.
- SOSSAI, Mirko, “The Privatisation of 'the Core Business of UN Peacekeeping Operations': Any Legal Limit?”, en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 405-422.
- SPEARIN, Christopher, “UN Peacekeeping and the International Private Military and Security Industry”, en *International Peacekeeping*, Vol. 18, Issue 2, 2011, pp. 196-209.
- STODDARD, Abby, HARMER, Adele y DIDOMENICO, Victoria, “The use of private security providers and services in humanitarian operations”, Humanitarian Policy Group Report, London, October 2008.
- URQUHART, Brian, “For a UN Volunteer Military Force”, en *The New York Review of Books*, Volume 40, Number 11, June 10, 1993, pp. 3-4.
- VALLARTA MARRÓN, José Luis, “Reflexiones sobre cuestiones jurídicas del informe del

- Secretario General de las Naciones Unidas sobre la reforma de la Organización”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- VIRALLI, Michel, “Les Nations Unies et l’affaire du Congo en 1960”, en *Annuaire français de droit international*, volume 6, 1960, pp. 557-597.
- VIRALLY, Michel, “Le maintien de la paix et de la sécurité internationales”, en DUPUY, René-Jean, *Manuel sur les organisations internationales*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1988.
- WHITE, Nigel D., “Peacekeeping, Private Security and International Human Rights Law”, en *International Community Law Review*, Vol. 16, Nº 1, 2014, pp. 443-460.
- WHITE, Nigel D., The UK and the Regulation of PMSCs, Draft 28 november 2015.
- WRIGHT, Derek, “A Role for the Private Sector in D.R. Congo”, en *Journal of International Peace Operations*, Vol. 2, Nº 1, August 2006, p. 20.
- YEOMAN, Barry, “Soldiers of Fortune” en *Mother Jones Magazine*, May 2003.
- YEOMAN, Barry, “Need An Army? Just Pick Up The Phone”, en *The New York Times*, April 2004.
- ZARATE, Juan Carlos, “The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder”, en *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34, Issue 1, winter 1998, pp. 75-162.

3. Documentos Oficiales

3.1. NACIONES UNIDAS

Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

3.1.1. Resoluciones del Consejo de Seguridad

Resolución 1 (1946), de 25 de enero de 1946, sobre el Comité de Estado Mayor.

Resolución 22 (1947), de 9 de abril de 1947, sobre los incidentes ocurridos en el Estrecho de Corfú.

Resolución 39 (1948), de 20 de enero, sobre la cuestión India-Pakistán.

Resolución 47 (1948), de 21 de abril, sobre la cuestión India-Pakistán.

Resolución 50 (1948), de 29 de mayo, sobre la cuestión Palestina.

Resolución S/RES/82 (1950), de 25 de junio de 1950 sobre el cargo de agresión contra la República de Corea.

Resolución S/RES/83 (1950), de 27 de junio de 1950, sobre el cargo de agresión contra la República de Corea.

Resolución S/RES/84 (1950), de 7 de julio de 1950, sobre el cargo de agresión contra la República de Corea.

Resolución 143 (1960), de 17 de julio, sobre la cuestión del Congo.

Resolución 169 (1960), de 24 de noviembre de 1961, sobre la cuestión del Congo.

Resolución 161 A (1961), de 21 de febrero de 1961, sobre la cuestión del Congo.

Resolución 221 (1966), de 9 de abril de 1966, sobre la cuestión relativa a la situación en Rhodesia del Sur.

Resolución S/RES/277 (1970), de 15 de marzo de 1970. República Federativa Socialista de Yugoslavia.

Resolución S/RES/340 (1973), de 25 de octubre de 1973, sobre el establecimiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Oriente Medio (FENU II).

Resolución S/RES/386 (1976), de 17 de marzo de 1976, sobre Mozambique-Rhodesia del Sur.

Resolución S/RES/425 (1978), de 19 de marzo de 1978, sobre Israel-Líbano.

Resolución S/RES/504 (1982), de 30 de abril de 1982, sobre Chad.

Resolución S/RES/632 (1989), de 16 de febrero de 1989, sobre Namibia.

Resolución S/RES/649 (1990), de 12 de marzo de 1990, sobre Chipre.

Resolución S/RES/665 (1990), de 25 de agosto de 1990, sobre Iraq-Kuwait.

Resolución S/RES/674 (1990), de 29 de octubre de 1990, sobre Iraq-Kuwait.

Resolución S/RES/678 (1990), de 29 de noviembre de 1990, sobre Iraq-Kuwait.

Resolución S/RES/687 (1991), de 3 de abril de 1991, sobre Iraq-Kuwait.

Resolución S/RES/688 (1991), de 5 de abril de 1991., sobre Iraq.

Resolución S/RES/713 (1991), de 25 de septiembre de 1991, sobre la República Federativa de Yugoslavia.

Resolución S/RES/721 (1991), de 27 de septiembre de 1991, sobre la República Federativa de Yugoslavia.

Resolución S/RES/731 (1992), de 21 de enero de 1992, sobre la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista.

Resolución S/RES/733 (1992), de 23 de enero de 1992, sobre Somalia.

Resolución S/RES/743 (1992), de 21 de febrero DE 1992, sobre República Federativa Socialista de Yugoslavia.

Resolución S/RES/745 (1992), de 28 de febrero, sobre Camboya.

Resolución S/RES/748 (1992), de 31 de marzo de 1992, sobre la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista.

Resolución S/RES/749 (1992), de 7 de abril de 1992, sobre la República Federativa Socialista de Yugoslavia.

Resolución S/RES/771 (1992), de 13 de agosto de 1992, sobre la ex Yugoslavia.

Resolución S/RES/772 (1992), de 17 de agosto de 1992, sobre la República de Sudáfrica.

Resolución S/RES/781 (1992), de 9 de octubre de 1992, sobre Bosnia y Herzegovina.

Resolución S/RES/787 (1992), de 16 de noviembre de 1992, sobre Bosnia y Herzegovina.

Resolución S/RES/788 (1992), 19 de noviembre de 1992, sobre Liberia.

Resolución S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, sobre Somalia.

Resolución S/RES/795 (1992), de 11 de diciembre de 1992, sobre la ex República Yugoslava de Macedonia.

Resolución S/RES/812 (1993), de 12 de marzo de 1993, sobre Rwanda.

Resolución S/RES/820 (1993), de 17 de abril de 1993, sobre Bosnia y Herzegovina.

Resolución S/RES/842 (1993), de 18 de junio de 1993, sobre ex Yugoslavia Rep. de Macedonia.

Resolución S/RES/846 (1993), de 22 de junio de 1993, sobre Rwanda.

Resolución S/RES/866 (1993), de 22 de septiembre de 1993, sobre Liberia.

Resolución S/RES/872 (1993), de 5 de octubre de 1993, sobre Rwanda.

Resolución S/RES/894 (1994), de 14 de enero de 1994, sobre la Participación de las Naciones Unidas e Internacionales para supervisar el proceso electoral en Sudáfrica.

Resolución S/RES/908 (1994), de 31 de marzo de 1994, sobre Prorrogar el mandato y aumento del personal de la UNPROFOR.

Resolución S/RES/911 (1994), de 21 de abril de 1994, sobre Prorrogar el mandato de la UNOMIL y aplicación del Acuerdo de Paz en Liberia.

Resolución S/RES/918 (1994), de 17 de mayo de 1994, sobre Ampliar el mandato de la UNAMIR e imposición de embargo obligatorio de armas a Ruanda.

Resolución S/RES/930 (1994), de 27 de junio de 1994, sobre Decisión de poner término a la UNOMSA y conclusión del tema titulado “La cuestión de Sudáfrica” y suprimir ese tema de la lista de asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad.

Resolución S/RES/944 (1994), de 29 de septiembre de 1994, sobre Anular las medidas relativas a Haití establecidas en las Resoluciones 841 (1993), 873 (1993) y 917 (1994) al día siguiente al del regreso a Haití del Presidente Jean-Bertrand Aristide.

Resolución S/RES/945 (1994), de 29 de septiembre de 1994, sobre Decisión de prorrogar el mandato de la UNAVEM II y continuar los esfuerzos encaminados a lograr una solución de la crisis de Angola mediante negociaciones realizadas en el marco de los "Acuerdos de Paz" y de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

Resolución S/RES/981 (1995), de 31 de marzo de 1995, sobre el establecimiento de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República de Croacia.

Resolución S/RES/983 (1995), de 31 de marzo de 1995, sobre el establecimiento de la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la ex República Yugoslava de Macedonia.

Resolución S/RES/1031 (1995), de 15 de diciembre de 1995, sobre el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina y el traspaso de autoridad de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) a la IFOR.

Resolución S/RES/1088 (1996), de 12 de diciembre de 1996, sobre la situación en Bosnia y Herzegovina.

Resolución S/RES/1101 (1997), de 28 de marzo de 1997, sobre la situación en Albania.

Resolución S/RES/1125 (1997), de 6 de agosto de 1997, sobre la situación en la República Centroafricana.

Resolución S/RES/1127 (1997), de 28 de agosto de 1992, sobre la situación en Angola.

Resolución S/RES/1160 (1998), de 31 de marzo de 1998, sobre la situación en Kosovo.

Resolución S/RES/1162 (1998), de 17 de abril de 1998, sobre situación en Sierra Leona.

Resolución S/RES/1199 (1998), de 23 de septiembre, sobre la situación humanitaria en todo Kosovo.

Resolución S/RES/1203 (1998), de 24 de octubre, sobre la situación en Kosovo.

Resolución S/RES/1216 (1998), de 21 de diciembre de 1998, sobre la crisis a que se enfrenta Guinea-Bissau.

Resolución S/RES/1226 (1999), de 29 de enero de 1999, sobre la controversia fronteriza entre Etiopía y Eritrea.

Resolución S/RES/1244 (1999), de 10 junio de 1999, sobre la situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia).

Resolución S/RES/1246 (1999), de 11 de junio de 1999, sobre la situación en Timor Oriental.

Resolución S/RES/1264 (1999), de 15 de septiembre de 1999, sobre la situación en Timor Oriental.

Resolución S/RES/1291 (2000), de 24 de febrero de 2000, sobre la situación en la República Democrática del Congo.

Resolución S/RES/1296 (2000), de 19 de abril de 2000, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

Resolución S/RES/1325 (2000), de 31 de octubre de 2000, sobre la mujer y la paz y la seguridad.

Resolución S/RES/1327 (2000), de 13 de noviembre, sobre el papel eficaz del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Resolución S/RES/1386 (2001), de 20 de diciembre de 2001, sobre la situación en Afganistán.

Resolución S/RES/1484 (2003), de 30 de mayo de 2003, sobre la situación relativa a la República Democrática del Congo.

Resolución S/RES/1497 (2003), de 1 de agosto de 2003, sobre la situación en Liberia.

Resolución S/RES/1511 (2003), de 16 de octubre de 2003, sobre la situación entre el Iraq y Kuwait.

Resolución S/RES/1545 (2004), de 21 de mayo de 2004, sobre la situación en Burundi.

Resolución S/RES/1575 (2004), de 22 de noviembre de 2004, sobre la situación en Bosnia y Herzegovina.

Resolución S/RES/1612 (2005), de 26 de julio de 2005, sobre los niños y los conflictos armados.

Resolución S/RES/1631 (2005), de 17 de octubre de 2005, sobre Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Resolución S/RES/1674 (2006) de 28 de abril de 2006, sobre protección de los civiles en los conflictos armados.

Resolución S/RES/1696 (2006), de 31 de julio de 2006, sobre No Proliferación.

Resolución S/RES/2056 (2012), de 5 de julio de 2012, sobre Paz y seguridad en África.

Resolución S/RES/2086 (2013), de 21 de enero de 2013, sobre Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Resolución S/RES/2098 (2013), de 28 de marzo de 2013, sobre la situación relativa a la República Democrática del Congo.

Resolución S/RES/2100 (2013), de 25 de abril de 2013, sobre la situación en Mali.

Resolución S/RES/2185 (2014), de 20 de noviembre de 2014, sobre Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3.1.2. Resoluciones de la Asamblea General

Unión pro paz, Resolución A/RES/377 (V) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950.

Deberes de los Estados en caso de ruptura de hostilidades, Resolución A/RES/378 (V), de 17 de noviembre de 1950.

La paz por los hechos, Resolución A/RES/380 (V), de 17 de noviembre de 1950.

Cuestión de la definición de agresión, Resolución A/RES/599 (VI), de 31 de enero de 1952.

Establecimiento de una Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas

(FENU I), Resolución 998 (ES-I), de 4 de noviembre de 1956.

Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía, Resolución 2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965.

Declaración sobre los principios de derecho internacional referente a las relaciones de Amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (A/8082), Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970.

Definición agresión, Resolución A/RES/3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

No injerencia en los asuntos internos de los Estados, Resolución A/RES/34/101, de 14 de diciembre de 1979.

Arreglo por medios pacíficos de controversias entre Estados, Resolución A/RES/34/102, de 14 de diciembre de 1979.

Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados, Resolución A/RES/36/103, de 9 de diciembre de 1981.

Comisión Independiente sobre cuestiones de desarme y seguridad, Resolución A/RES/38/188, de 20 de diciembre de 1983.

Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, Resolución A/RES/42/22, de 18 de noviembre de 1987.

Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Resolución A/RES/43/131, de 8 de diciembre de 1988.

Aprobación de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, Resolución A/RES/44/34, de 4 de diciembre de 1989.

Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Resolución A/RES/45/100, de 14 de diciembre de 1990.

Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del papel de la Organización, Resolución A/RES/46/58, de 9 de diciembre de

1991.

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, Resolución a/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991.

Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Resolución A/RES/49/57, de 17 de febrero de 1995.

Declaración del Milenio, Resolución A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

Prácticas de contratación externa, Resolución A/RES/55/232, de 16 de febrero de 2001.

Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, Resolución A/RES/56/83, de 20 de enero de 2002.

3.1.3. Corte Internacional de Justicia

Certain expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of The Charter), Advisory opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Provisional Measures, Order of 10 May 1984, I.C.J. Reports 1984.

Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April, 1992, I.C.J. Reports 1992.

3.1.4. Otros Documentos

Duties of States in the event of the outbreak of hostilities. Union of Soviet Socialist Republics: draft resolution on the definition of aggression. Doc. N.U. A/C.1/608, de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1950.

Summary of internal Secretariat studies of constitutional questions relating to agencies within the framework of the United Nations. Doc. N.U. A/C.1/758, de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 1954.

Letter dated 5 November 1956 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations, addressed to the Secretary-General. Doc. N.U. A/3293, de la Asamblea General, de 5 de noviembre de 1956.

Letter dated 5 November 1956 from the Permanent Representative of France to the United Nations, addressed to the Secretary-General. Doc. N.U. A/3294, de la Asamblea General, de 5 de noviembre de 1956.

Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 november 1956 (A/3276). Doc. N.U. A/3302, de la Asamblea General, de 6 de noviembre de 1956.

Informe del Secretario general: Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza. Doc. N.U. A/3943, de la Asamblea General, de 9 de octubre de 1958.

Primer Informe del Secretario General sobre el cumplimiento de la resolución S/4387 de 14 de julio de 1960. Doc. N.U. S/4389, de la Asamblea General, de 18 de julio de 1960.

Nota del Secretario General relativa a ciertos aspectos de la misión y actuación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre. Doc. N.U. S/5653, del Consejo de Seguridad, de 11 de abril de 1964.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho de los Tratados. Doc. N.U. A/CONF.39/11/Add.2, de la Asamblea General, de 1971.

Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 340 (1973) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/11052, del Consejo de Seguridad, de 26 de octubre de 1973.

Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 340 (1973) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/11052/Rev. 1, del Consejo de Seguridad, de 26 de octubre de 1973.

Informe del Secretario General sobre la Elaboración de una Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios. Doc. A/35/366/Add.1, de 5 de septiembre de 1980.

Report of the Secretary-General. General and Complete Disarmament. Study on concepts of security. Doc. N.U. A/40/553, de la Asamblea General, de 26 de agosto de 1985.

Nota de la Presidenta del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/20554, del Consejo de Seguridad, de 31 de marzo de 1989.

Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/23280, del Consejo de Seguridad, de 11 de diciembre de 1991.

La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992. Doc. S/23500.

Informe adicional presentado por el Secretario general con arreglo a la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/23592, del Consejo de Seguridad, de 15 de febrero de 1992.

Informe adicional presentado por el Secretario general con arreglo a la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/23592/Add.1, del Consejo de Seguridad, de 19 de febrero de 1992.

Un programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General de 17 de junio de 1992. Doc. N.U. A/47/277-S/24111, de la Asamblea General, de 17 de junio de 1992.

Informe del Secretario General. Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. Desarme General y Completo: Conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos. Doc. N.U. A/47/394, de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 1992.

Carta de fecha 29 de noviembre de 1992 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Doc. N.U. S/24868, de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1992.

Nota del Presidente del Consejo de Seguridad. Doc. S/25184, de 28 de enero de 1993.

Nota del Secretario General. Doc. N.U. S/25859, del Consejo de Seguridad, de 28 de mayo de 1993.

Informe del Secretario General. Puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en “Un programa de paz”. Doc. N.U. A/47/965-S/25944, de la Asamblea General, de 15 de junio de 1993.

Informe del Secretario General. Un programa de paz: Diplomacia preventiva, Establecimiento de la paz y Mantenimiento de la paz. Doc. N.U. S/25996, del Consejo de Seguridad, de 15 de junio de 1993.

Carta de fecha 15 de junio de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Doc. N.U. S/25954, del Consejo de Seguridad, de 16 de junio de 1993.

Suplemento de Un Programa de Paz. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. Doc. N.U. A/50/60-S/1995/1, de la Asamblea General, de 25 de enero de 1995.

Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de la resolución 947 (1994) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/1995/222, del Consejo de Seguridad, de 22 de marzo de 1995.

Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de las resoluciones 982 (1995) y 987 (1995) del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/1995/444, del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 1995.

Informe sobre las responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz: Las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales. Doc. JIU/REP/95/4, Ginebra, 1995.

Informe del Secretario General sobre Prácticas de contratación externa. Doc. A/53/8018, de 4 de febrero de 1999

Boletín del Secretario general sobre Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas. Doc. ST/SGB/1999/13, de 6 de agosto de 1999.

Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Doc. N.U. A/54/1, de la Asamblea General, de 31 de agosto de 1999.

Informe del Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea general. La caída de Srebrenica. Doc. N.U. A/54/549, de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 1999.

Carta de fecha 15 de diciembre de 1999 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, a la que se acompaña como apéndice el Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, de 15 de diciembre de 1999. Doc. N.U. S/1999/1257, del Consejo de Seguridad, de 16 de diciembre de 1999 (Genocidio Ruanda).

Informe del Secretario general. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI. Doc. N.U. A/54/2000, de la Asamblea General, de 27 de marzo de 2000.

Nota del Presidente del Consejo de Seguridad. Doc. N.U. S/2000/319, del Consejo de Seguridad, de 17 de abril de 2000.

Informe del Secretario general sobre Prácticas de contratación externa. Doc. N.U. A/55/301, de la Asamblea General, de 16 de agosto de 2000.

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi). Doc. N.U. A/55/305-S/2000/809, de la Asamblea General, de 21 de agosto de 2000.

Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Doc. N.U. A/55/1, de la Asamblea General, de 30 de agosto de 2000.

La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.

Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno. Doc. S/2001/1154 del Consejo de Seguridad, de 5 de diciembre de 2001.

Carta de fecha 19 de diciembre de 2001 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Doc. S/2001/1217 del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2001.

Carta de fecha 19 de diciembre de 2001 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente del Afganistán ante las Naciones Unidas. Doc. S/2001/1223 del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2001.

Carta de fecha 24 de junio de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Túnez ante las Naciones Unidas. Doc. N.U. S/2002/698, del Consejo de Seguridad, de 24 de junio de 2002.

Repercusiones de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Julio 2002.

Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo en el período de sesiones sustantivo de 2004. Doc. N.U. A/58/19, de la Asamblea General, de 26 de abril de 2004.

Responsabilidad de las organizaciones internacionales. Comentarios y observaciones recibidos de las organizaciones internacionales. Doc. A/CN.4/545, de 25 de junio de 2004.

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Doc. N.U. A/59/565, de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 2004.

“A more secure world: Our shared responsibility”, Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Doc. A/61/743, de 14 de febrero de 2007.

Informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Doc. S/2008/186, de 7 de abril de 2008.

Carta de fecha 2 de octubre de 2008 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas y en cuyo Anexo figura el Documento de Montreux, sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. Doc. A/63/467–S/2008/636, de 6 de octubre de 2008.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Doc. N.U. A/HRC/15/25, de la Asamblea General, de 5 de julio de 2010.

Informe del Secretario General. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Doc. N.U. A/65/877-S/2011/393, de la Asamblea General, de 28 de junio de 2011.

The status of forces agreement between the United Nations and the Government of The Republic of South Sudan concerning the United Nations Mission in South Sudan (SOFA). Doc. UNMISS-SOFA, de 8 de agosto de 2011.

Informe de la reunión del Grupo de expertos sobre servicios de seguridad privada civil celebrada en Viena del 12 al 14 de octubre de 2011. Doc. UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/2, de 28 de octubre de 2011.

Informe del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas, sobre su segundo período de sesiones. Doc. A/HRC/22/41, de 24 de diciembre de 2012.

Informe especial del Secretario General sobre la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos. Doc. N.U. S/2013/119, del Consejo de Seguridad, de 27 de febrero de 2013.

Informe del Secretario General sobre la situación en Mali. Doc. N.U. S/2013/189, del Consejo de Seguridad, de 26 de marzo de 2013.

Acta literal del Consejo de Seguridad: La situación relativa a la República Democrática del Congo. Informe especial del Secretario General sobre la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos (S/2013/119). Doc. N.U. S/PV.6943, del Consejo de Seguridad, de 28 de marzo de 2013.

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Doc. A/HRC/23/47, de 9 de abril de 2013.

Acta literal del Consejo de Seguridad: La situación en Mali. Informe del Secretario General sobre la situación en Mali (S/2013/189). Doc. N.U. S/PV.6952, del Consejo de Seguridad, de 25 de abril de 2013.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Doc. N.U. A/68/787, de la Asamblea General, de 7 de marzo de 2014.

Acta literal del Consejo de Seguridad: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Nuevas tendencias. Doc. N.U. S/PV.7196, del Consejo de Seguridad, de 11 de junio de 2014.

Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo. Doc. N.U. S/2014/450, del Consejo de Seguridad, de 30 de junio de 2014.

Acta literal del Consejo de Seguridad: La situación relativa a la República Democrática del Congo. Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (S/2014/450). Doc. N.U. S/PV.7237, del Consejo de Seguridad, de 7 de agosto de 2014.

Informe del Secretario General sobre Asistencia a los refugiados, los repatriados y los desplazados en África. Doc. N.U. A/69/339, de la Asamblea General, de 21 de agosto de 2014.

Informe del Secretario General sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz. Doc. N.U. A/70/357-S/2015/682, de la Asamblea General, de 2 de septiembre de 2015.

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Doc. N.U. S/2015/1036, del Consejo de Seguridad, de 28 de diciembre de 2015.

Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Doc. A/71/318, de 9 de agosto de 2016.

Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Doc. A/C.3/72/L.34, de 30 de octubre de 2017.

3.2. UNIÓN EUROPEA

“Informe Davignon”, Luxemburgo, 1970, en *Boletín de las Comunidades Europeas*, noviembre 1970, Nº 11, pp. 9-14.

“Unión Europea. Informe de Leo Tindemans”, Suplemento núm. 1, 1976, en *Boletín de las Comunidades Europeas* de 7 de enero de 1976.

Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. Acción Común del Consejo 2002/210/PESC, de 11 de marzo de 2002.

“La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del Multilateralismo”, COM (2003) 526 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, de 10 de septiembre de 2003.

“Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad”. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Creación de la Agencia Europea de Defensa. Acción Común del Consejo 2004/551/PESC, de 12 de julio de 2004.

Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. Acción Común del Consejo 2004/570/PESC, de 12 de julio de 2004.

Tratado de la Unión Europea, versión consolidada de los Tratados, tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Decisión 2007/384/CFSP del Consejo, de 14 de mayo de 2007, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las

operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena).

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Doc. S407/08 de 11 de diciembre de 2008.

Cómo funciona la Unión Europea: Guía del Ciudadano sobre las Instituciones de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

Informe del Parlamento Europeo sobre las Empresas de Seguridad Privadas. Doc. A8-0191/2017, de 17 de mayo de 2017,.

3.3. CONSEJO DE EUROPA.

Informe del Comité sobre Asuntos Políticos y Democracia, “Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force”. Doc. 11787, de 22 de diciembre de 2008.

Opinión del Comité sobre Asuntos Legales y Derechos Humanos, “Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force”. Doc. 11801, de 27 de enero de 2009.

“Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force”. Recomendación 1858 (2009), de 29 de enero de 2009, de la Asamblea Parlamentaria.

Respuesta del Comité de Ministros a la Recomendación 1858 (2009) de la Asamblea Parlamentaria. Doc. 12211, de 26 de abril de 2016.

3.4. OTAN

Manual de la OTAN, Bruselas, 2001.

Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica de 1999, Washington, 1999.

Decisión del Consejo del Atlántico Norte (2003)040 de 16 de abril de 2003.

Decisión del Consejo del Atlántico Norte (2003)159 de 19 de diciembre de 2003.

Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica de 2010, Lisboa, 2010.

3.5. OTROS DOCUMENTOS

Doctrina Monroe, de 2 de diciembre de 1823

Convención para la resolución pacífica de controversias, de 29 de julio de 1899 -
Conferencia de Paz de la Haya de 1899.

Convención Drago-Porter, de 18 de octubre de 1907 - Conferencia de La Haya de 1907.

Tratado de Asistencia Mutua de 1923.

Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, de 3 de mayo
de 1923 (Tratado de Gondra).

Protocolo para la solución pacífica de controversias, de 2 de octubre de 1924 -
Protocolo de Ginebra de 1924.

Pacto de Locarno, de 1 de diciembre de 1925.

Tratado de Amistad y Seguridad entre y Persia, de 22 de abril de 1926.

Tratado de No Agresión y Arbitraje entre la Unión Soviética y Lituania, de 28 de
septiembre de 1926.

Tratado de No Agresión y Arbitraje entre Grecia y Rumanía, de 21 de marzo de 1928.

Pacto de París o Pacto de Briand-Kellog, de 27 de agosto de 1928.

Tratado General de Arbitraje Interamericano, de 5 de enero de 1929.

Pacto de Asistencia Mutua de 1932.

Pacto Europeo de Seguridad de 1933.

Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, de 10 de octubre de 1933 (Pacto
Saavedra-Lamas).

Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, de 26 de
diciembre de 1933.

Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, de 23
de diciembre de 1936.

Declaración de Principios Americanos o Declaración de Lima, de 24 de diciembre de 1938.

Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941.

Declaración de Moscú, de 30 de octubre de 1943.

Acta de Chapultepec, de 3 de marzo de 1945.

Estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas. Doc. N.U. ST/SGB/UNEF/I, de 20 de febrero de 1957.

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, de 1 de agosto de 1975 (Acta Final de Helsinki).

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

OAU Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa, Doc. CM/817 (XXIX) Annex II Rev.1, Libreville (Gabon), 3 de julio de 1977.

Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986.

General Guidelines for Peacekeeping Operations. Doc. N.U. UN/210/TC/GG95, octubre 1995.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Press Release SG/SM/6613, de 26 de junio de 1998, Secretary General reflects on 'intervention' in Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture.

Discurso del Secretario General en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz, Oslo 10 de diciembre de 2001.

La responsabilidad de proteger, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (diciembre 2001).

Contractors on the Battlfield, Doc. FM 3-100.21 (100-21), Headquarters Departament of the Army, January 2003.

United Nations PeaceKeeping Operations. Principles and Guidelines, DPKO Naciones Unidas, (2008).

Manual de adquisiciones de las Naciones Unidas, 1 de marzo de 2010.

Código de conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada. Confédération Suisse, 9 de noviembre de 2010.

Documento de Montreux, Sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. Confederación Suiza, Departamento Federal de Relaciones Exteriores, Dirección de Derecho Internacional y CICR, Ginebra, Marzo 2011.

Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas. Confederación Suiza, Departamento Federal de Relaciones Exteriores y DCAF, Ginebra, 2016.

4. Páginas WEB

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE): www.ena.lu

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: www.ceseden.es

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS):

www.iciss.ca

Consejo de la Unión Europea: www.consilium.europa.es

Corte Internacional de Justicia: www.icj.org

Delegación de la Comisión Europea en EE.UU.: www.eurunion.org

DynCorp International: <http://www.dyn-intl.com>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: <http://www.dcaf.ch/>

Global Policy Forum: www.globalpolicy.org

Instituto Español de Estudios Estratégicos: www.ieee.es

International Peace Institute: www.ipacademy.org

Monthly Review (en castellano): <https://www.monthlyreviewencastellano.com>

Organización de Naciones Unidas: www.un.org

OTAN/NATO: www.nato.int

Real Instituto Elcano: www.realinstitutoelcano.org

Revista Electrónica de Estudios Internacionales: www.reei.org

Revista ONE MagaZine: www.onemagazine.es

Revista Relaciones Internacionales: www.relacionesinternacionales.info

Stockholm International Peace Research Institute: www.sipri.org

The Brookings Institution: <https://www.brookings.edu/>

Unión Europea: www.europa.eu

Universidad de Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional:

www.cic.nyu.edu